



This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

### Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

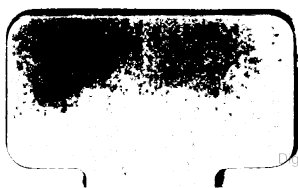
- + *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
- + *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
- + *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
- + *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

### About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at <http://books.google.com/>



3 3433 07594415 1



SER  
Leroy-Beaulieu









# **L'ADMINISTRATION LOCALE**

**EN FRANCE ET EN ANGLETERRE**

## OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

---

DE L'ÉTAT MORAL ET INTELLECTUEL DES POPULATIONS OUVRIÈRES ET DE SON INFLUENCE SUR LE TAUX DES SALAIRES. Ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques. Paris, 1868. Guillaumin et C<sup>e</sup>.

RECHERCHES ÉCONOMIQUES, HISTORIQUES ET STATISTIQUES, SUR LES GUERRES CONTEMPORAINES, 1853-1866. Paris, 1869. Lacroix Verboeckhœven et C<sup>e</sup>

LA QUESTION OUVRIÈRE AU XIX<sup>e</sup> SIÈCLE. Paris, 1872. Charpentier.

---

### *Sous presse :*

LE TRAVAIL DES FEMMES AU XIX<sup>e</sup> SIÈCLE. (Ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques.)

LE SYSTÈME COLONIAL DES PEUPLES MODERNES, histoire et doctrine. (Ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques.)

# L'ADMINISTRATION LOCALE

## EN FRANCE

ET

## EN ANGLETERRE

---

PAR

PAUL LEROY-BEAULIEU

---

Ouvrage couronné par l'Académie des Sciences morales et politiques

---

PARIS

GUILLAUMIN ET C<sup>ie</sup>, LIBRAIRES

Éditeurs du Journal des Économistes, de la Collection des principaux Économistes,  
du Dictionnaire de l'Économie politique,  
du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.

Rue Richelieu, 14

---



18860.



## AVANT-PROPOS

---

L'Académie des sciences morales et politiques mit au concours, il y a trois ans, la comparaison du régime administratif des localités en Angleterre et en France. C'est à cette occasion que fut écrit cet ouvrage. Nous publions sans grands changements le mémoire couronné : les événements de 1870 et de 1871 devaient confirmer et non pas altérer nos opinions. Nous n'avons eu qu'à ajouter un nouveau chapitre à notre œuvre pour expliquer les lois récentes sur les conseils généraux et sur les conseils municipaux.

---



# L'ADMINISTRATION LOCALE

EN FRANCE ET EN ANGLETERRE

---

## INTRODUCTION

Ce qu'il y a de plus intime dans les institutions d'un peuple, ce qui porte le plus l'empreinte de son caractère, de son génie national et de son histoire, c'est l'administration locale. Il est possible, et le mouvement de la civilisation européenne tend à amener ce résultat, que les institutions générales des diverses nations qui se trouvent en rapports journaliers, se rapprochent les unes des autres au point de se confondre et de ne plus différer que par des nuances. Mais les administrations locales des peuples qui n'ont pas la même race et le même tempérament, qui n'ont pas eu non plus le même développement historique, présenteront longtemps encore et peut-être même toujours des différences profondes et persistantes. Vouloir importer subitement la constitution communale ou provinciale d'un état voisin, vouloir copier servilement ces institutions qui sont les fruits de traditions séculaires,

qui se sont formées avec les mœurs nationales et privées au point de s'identifier presque avec elles, ce serait la preuve d'une étrange légèreté d'esprit et d'une singulière inexpérience.

Et cependant il importe de rapprocher et de comparer entre elles les institutions municipales et provinciales des peuples les plus florissants d'Europe ; il importe d'étudier de près dans l'organisation de ces groupes élémentaires, la province et la commune, l'état social des grandes nations : c'est une étude aussi intéressante au point de vue de l'histoire qu'utile au point de vue de la politique. Sans la connaissance exacte de ces associations primaires dont la réunion compose une nation, sans la conception juste de la nature des liens qui les forment et qui les maintiennent, il est impossible de se rendre compte du génie d'un peuple, de comprendre son évolution historique et de s'expliquer les causes de sa grandeur ou de sa décadence, de sa force ou de sa faiblesse. Au point de vue politique aussi, cet examen comparatif a son incontestable valeur ; car s'il est puéril de vouloir implanter dans un pays en bloc et dans tous ses détails l'organisation administrative d'une autre contrée, il est utile de rechercher quels sont les éléments de vitalité et de stabilité dont jouissent les nations prospères, afin d'en emprunter ce qui est compatible avec une organisation et des mœurs différentes : il est expédient d'examiner dans l'organisation compliquée des divers services locaux les inventions heureuses qui se peuvent aisément transporter, sans troubler profondément les habitudes prises, d'une contrée dans une autre. Une telle comparaison faite avec impartialité et réflexion, dans un esprit pratique, qui

tient compte des dissemblances constitutives ou acquises que la nature et le développement historique ont mises entre les peuples, ne peut que jeter de vives lumières sur les plus importants problèmes politiques et sociaux et fournir de précieuses données pour leur heureuse solution.

Il n'est pas de nations que l'on ait si souvent comparées entre elles que l'Angleterre et la France. La nature en les rendant voisines semble avoir voulu rapprocher des contrastes. Sans cesse en rapport l'une avec l'autre et sans cesse différant l'une de l'autre, rivales séculaires pour la suprématie politique, sociale ou scientifique, exerçant l'une sur l'autre une influence persistante qui ne parvint jamais à effacer les profondes dissemblances originelles, elles restent encore aujourd'hui, en dépit des emprunts réciproques qu'elles se sont faits, les deux types les plus prononcés des deux principaux systèmes politiques et sociaux. Parvenues l'une et l'autre, quoique dans une mesure inégale, à un haut degré de prospérité matérielle, ayant tenu jusqu'ici la tête de toutes les nations civilisées et imposé aux peuples environnants leurs institutions et leurs mœurs, il semble au premier abord que l'étude comparée de leur organisation intérieure présente un intérêt plus spéculatif que pratique. Les tempéraments de leurs peuples paraissent trop opposés pour qu'il soit possible que l'un d'eux emprunte dans une large mesure les institutions de l'autre.

Mais quand on réfléchit davantage et que l'on examine de plus près, l'on voit que ces deux grands peuples, si égale quoique différente que puisse être leur place dans l'histoire, ont de sérieuses raisons d'étudier les institu-

tions l'un de l'autre, pour corriger des défauts graves et remplir d'importantes lacunes qui, si l'état actuel se prolongeait, porteraient un détriment considérable au progrès social et politique. C'est, en effet, qu'aucune de ces deux nations n'a une organisation administrative si ce n'est parfaite, du moins suffisamment bonne et en harmonie avec les besoins et les droits des individus, des différents groupes intermédiaires et de l'Etat. En France, l'on s'est aperçu que la stabilité manquait, que l'activité, l'initiative individuelles se trouvaient mutilées, que la vitalité débordant au centre était absente aux extrémités ; l'on a accusé une organisation trop rigoureuse et trop inflexible, qui amoindrit dans les individus et dans les groupes sociaux primaires l'initiative et la responsabilité. En Angleterre, l'on a vu que l'esprit local dans son indépendance déréglée couvrait la contrée de petites sociétés dont les coutumes et les règlements étaient différents, souvent contraires ; on a constaté que de grands services d'intérêt général souffraient quelquefois singulièrement de cette variété dans les institutions et dans les lois locales. Ainsi l'un et l'autre pays ont reconnu un vice opposé dans leurs institutions séculaires : il en est résulté une tendance opposée dans les réformes récentes et une direction contraire donnée à l'esprit public dans l'une et l'autre contrée : en France l'on a commencé à battre en brèche la centralisation ; les idées décentralisatrices qui font chaque jour des progrès dans l'opinion des hommes éclairés ont déjà marqué leur empreinte dans plusieurs lois d'hier ; c'est au prix de la décentralisation que l'on croit pouvoir acquérir la stabilité qui manque à tout notre édifice politique et la vitalité qui fait défaut à la plus grande partie

de notre territoire. En Angleterre, on a commencé à soustraire aux groupes locaux quelques-unes de leurs attributions importantes, on a cru devoir exiger des localités des sacrifices notables pour arriver à la régularité des services d'intérêt général et l'on est ainsi parvenu à ce que l'on a appelé une *demi-centralisation*.

Ainsi l'un et l'autre peuple, frappés des imperfections de leurs régimes d'administration, se sont mis presque en même temps à le réformer ; ce n'est pas que les réformes accomplies soient radicales : elles sont plus importantes comme pronostics que comme résultats : ce sont des précédents qui auront des suites. Il faut reconnaître en effet que les immenses progrès, réalisés depuis le commencement du siècle par le développement de la richesse, par l'expansion de l'instruction, par le perfectionnement des voies de communication, par la pratique de plus en plus populaire de l'association doivent nécessairement amener des changements considérables dans l'administration locale des pays les plus avancés d'Europe. Les besoins ne sont plus exactement les mêmes ; les ressources pour y subvenir se sont également modifiées ; les lumières elles aussi se sont accrues ; hommes et choses se sont également transformés : il serait bien étonnant que les institutions, au milieu de cette universelle transformation, pussent garder leur immobilité.

Nulle étude n'est donc plus opportune que celle de l'administration locale dans les deux pays qui plus que tous les autres ont subi l'influence des progrès que nous venons de signaler. Ajoutons que cette étude d'une si incontestable utilité est entourée de difficultés considérables. Comparer des institutions si contraires et si com-



plexes, donner à cette comparaison toute la netteté, toute la précision nécessaires, pour qu'il en ressorte un enseignement, tracer d'une main ferme et sobre les traits principaux de ces plans pleins de détails, c'est vraiment une œuvre ardue et d'une pénible élaboration. Les systèmes administratifs de la France et de l'Angleterre ressemblent à deux grandes machines qui n'ont de commun que le but qu'elles se proposent et diffèrent par tout le reste : il semble que, pour les rapprocher, il faille les décrire en totalité l'une après l'autre ; quant à comparer détail à détail, pièce à pièce, c'est vraiment ce qui paraît impossible, tellement sont différents les points de départ, tellement différentes les idées premières qui ont servi de fondement à ces deux organisations compliquées : c'est cependant ce qu'il nous faudra faire. Nous essaierons d'apporter à cette tâche la précision qui est la condition première de la clarté ; et si l'on trouve parfois quelques répétitions, l'on voudra bien penser que la nature de notre sujet les rendait presque inévitables, et que c'est à ce prix seulement qu'on peut traiter d'une manière complète et lucide ces études d'administration comparée.

---

# PREMIÈRE PARTIE

## ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION LOCALE

### EN FRANCE ET EN ANGLETERRE

#### INSTITUTIONS. — CORPS DÉLIBÉRANTS. — ATTRIBUTIONS.

---

## CHAPITRE I

### DES DIVISIONS ADMINISTRATIVES EN FRANCE

#### ET EN ANGLETERRE.

Dans la seule nomenclature des divisions administratives de la France et de l'Angleterre se révèle entre les deux pays un contraste profond. En Angleterre les circonscriptions se sont formées d'elles-mêmes, peu à peu, sans régularité, sans symétrie, par la force des choses et des événements, selon les besoins des populations. Aussi voit-on à l'inégalité des différentes circonscriptions du même ordre, parfois même à la diversité de leurs institutions, qu'on n'a obéi à aucun plan préconçu et à aucune idée d'ensemble. Tout y porte la marque du développement historique et successif. En France, au contraire, c'est simultanément et subitement que les circonscriptions administratives ont été formées par l'autorité législative : on a tracé leur délimitation sans se préoccuper des précédents historiques et de la tradition :

on a taillé dans le drap, pour nous servir d'une expression vulgaire, en s'efforçant de mutiler l'étoffe en morceaux d'égale grandeur. Aussi tout porte-t-il l'empreinte d'une pensée de régularité, d'une tendance à la symétrie. Il importe de remarquer cette différence originelle et de ne jamais la perdre de vue : c'est un fait capital qui explique en grande partie le contraste considérable entre les deux régimes : l'un est l'application d'un système savamment combiné, mais conçu en un jour ; l'autre est le résultat, non pas fortuit, assurément, mais naturel des événements historiques et sociaux depuis dix siècles.

La France est partagée en divisions administratives de différents ordres, qui forment une parfaite hiérarchie : le département, l'arrondissement, le canton, la commune. Ces quatre unités administratives se retrouvent sur tout le territoire de la France et sont régulièrement subordonnées les unes aux autres. Il y a 89 départements, qui comprennent 373 arrondissements, lesquels renferment 2,904 cantons dans lesquels on compte 37,906 communes. Trois choses frappent au premier abord. On a complètement abandonné la vieille division historique qui avait réparti la France en provinces. Au point de vue administratif, il ne reste rien de ces antiques circonscriptions, et s'il plaît aux habitants des 32 anciennes provinces d'en conserver encore le souvenir, si leurs noms ont survécu malgré la suppression légale, toujours est-il qu'on ne retrouve aucune trace de leur existence dans les institutions actuelles du pays. En second lieu on s'est efforcé de faire les circonscriptions nouvelles d'une égale grandeur et d'une égale importance : on n'a pu sans doute échapper à la force des choses qui veut que le plus grand développement de l'industrie et de la richesse

dans telle partie du territoire y produise une population plus considérable que celle que contient telle autre partie d'une égale dimension, mais on a fait, au moins, que les différentes circonscriptions soient d'une étendue à peu près semblable. On peut comparer ensemble les départements qui occupent le haut de l'échelle et ceux qui en occupent le bas, on trouvera que, malgré la différence de population, ils sont d'une superficie à peu près semblable : tout au moins ne voit-on pas entre eux ces inégalités frappantes que l'on trouve entre les comtés d'Angleterre. Les communes seules font exception à cette règle qui eût été pour elles d'une impossible application : l'on ne pouvait, à moins de morceler les villes, arriver sur ce point à une équivalence des différentes divisions. A considérer la carte de France et ses subdivisions administratives, l'on peut donc dire qu'on est arrivé à les rendre, au point de vue de la superficie, aussi égales qu'il était possible de le faire, sans recourir à une délimitation complètement géométrique. En troisième lieu on remarque que les différentes unités administratives sont sur tous les points du territoire subordonnées dans le même ordre les unes aux autres, il y a une hiérarchie rigoureuse qui ne souffre pas d'exception : la commune dépend du canton, le canton de l'arrondissement et celui-ci du département : il y a des liens étroits de subordination entre ces différentes divisions.

\* Ces circonscriptions faites en un jour, contrairement aux usages séculaires, ont cependant été établies dans la pensée de l'éternité. Il est admis en fait qu'elles sont constituées pour durer toujours. Il faut une loi pour modifier la division des départements, des arrondissements et des cantons, et l'opinion publique est unanime pour reconnaître que ces

modifications doivent être excessivement rares ; ainsi en est-il dans la pratique. Quant aux communes, il est évident qu'une multitude de circonstances peuvent rendre de nouvelles modifications nécessaires : aussi est-il assez fréquent de voir modifier les circonscriptions communales : cela ne se peut faire cependant sans des formalités nombreuses et de sérieuses garanties. Dès qu'un changement apporté à la circonscription d'une commune amènerait une modification aux limites d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton, une loi est indispensable. Quant aux réunions ou distractions de communes qui n'influent pas sur la délimitation des divisions supérieures, on fait différentes distinctions. S'il s'agit d'une commune de 300 habitants ou plus, un décret est suffisant pour consommer la mesure, si toutefois les conseils municipaux intéressés, délibérant avec les plus imposés en nombre égal à celui de leurs membres, adhèrent à cette mesure. Si au contraire ils n'y adhèrent pas, il faut une loi pour prononcer la réunion ou la distraction. Dans le cas où la commune a *moins de 300 habitants*, le consentement du conseil municipal intéressé peut être remplacé par l'avis affirmatif du conseil général : la réunion ou la distraction peuvent alors être prononcées malgré la volonté des conseils municipaux ; mais si, d'accord avec ces derniers, le conseil général refusait un avis affirmatif, la mesure ne pourrait être consommée que par une loi (1). On voit qu'il existe de sérieuses garanties pour le maintien des circonscriptions administratives existantes, sauf dans le cas d'évidente nécessité.

Telles sont les divisions administratives de la France :

(1) Ces dispositions ont été modifiées en partie par l'article 13 de la

elles ont le mérite d'être régulières, fixes sauf dans des cas exceptionnels, et d'admettre une hiérarchie rigoureuse de différentes unités subordonnées.

Il en est tout autrement en Angleterre. Nous avons dit que tout s'était fait dans ce pays historiquement, sans plan préconçu, sans idée systématique. Il résulte de cette formation naturelle et successive plusieurs conséquences graves. En premier lieu les divisions administratives sont d'une étendue très-inégale. Les comtés, qui forment la division provinciale la plus importante et, à vrai dire, la seule qui soit fortement et nettement constituée, sont d'une grandeur très-diverse. Le comté de Rutland n'a que 149 milles carrés d'étendue avec une population de 22,983 âmes, tandis que le comté d'York s'étend sur 5,836 milles carrés, et compte 1,797,993 âmes. L'Angleterre, proprement dite, est divisée en 40 comtés, dont la moyenne donne en étendue 1,259 milles carrés et pour le nombre d'habitants 450,000. Le pays de Galles contient 12 comtés, dont l'étendue moyenne n'est que de 618 milles et le chiffre moyen de la population de 84,000 âmes. Si l'on unit les douze comtés du pays de Galles aux quarante de l'Angleterre proprement dite, l'on trouve que ces divisions administratives ont, en moyenne, 269,442 *hectares* et 385,889 habitants, que chacune de ces divisions comprend en moyenne 12 unions de paroisses et 281 paroisses. On voit que le comté anglais offre une assez grande analogie avec nos départements, qui comprennent, en moyenne, 610,168 hectares, 420,022 habitants, 33 cantons et 422 communes (Leplay, *Réforme sociale*, II, 250-51). D'après ces calculs, le département français serait plus du double en

loi du 24 juillet sur les conseils municipaux. Mais ces modifications n'ont nullement porté atteinte aux garanties accordées aux communes.

étendue du comté anglais, bien que sa population ne soit pas beaucoup plus considérable.

Nous avons fait remarquer que sous le rapport de la superficie et de la population, il y a entre les comtés d'Angleterre infiniment plus de différence qu'entre les départements de France. On trouve de l'autre côté du détroit bien d'autres anomalies. Ainsi le comté de Lancastre a un régime assez particulier : il se trouve avoir un chancelier spécial et les ordres émanés du chancelier d'Angleterre n'y ont pas autorité. Des faits historiques qui remontent au règne d'Henri IV, et dans le détail desquels il est superflu d'entrer, expliquent cette bizarrerie. C'est aussi à des circonstances historiques que les comtés de Durham et de Chester, en compagnie du comté de Lancastre, doivent le titre de *comtés Palatins*. Il importe peu, d'ailleurs, de s'appesantir sur ces différences, qu'il est bon toutefois de noter : ce sont des distinctions de mots et de formes qui n'ont aucune influence sur la marche des choses. Ce qu'il est plus important de faire remarquer, c'est que certains comtés d'une grande étendue sont partagés en grandes divisions, qui ont des institutions, des autorités et des budgets distincts, et qui peuvent être considérées, en fait, comme formant autant de comtés séparés. Tel est le cas des comtés d'Essex, de Lincoln, de Suffolk, de Sussex et d'York. Les trois divisions du comté d'York, notamment, sont bien connues sous les noms de West-riding, East-riding et North-riding : ce sont là, nous le répétons, à presque tous les points de vue, des divisions administratives équivalentes au comté.

De toutes les unités administratives, le comté est sans contredit la plus fortement constituée, et la plus nettement délimitée dans ses attributions. Les bourgs municipaux seuls



(*municipal boroughs*) pourraient lui être comparés ; et encore s'en faut-il qu'ils aient un rôle aussi net et des institutions aussi uniformes que les comtés. Dans toute l'Angleterre et dans le pays de Galles, les comtés ont exactement la même organisation, sauf les exceptions, plutôt apparentes que réelles, que nous avons notées plus haut : les bourgs, au contraire, diffèrent souvent profondément, ainsi que nous le verrons plus loin.

Quand on étudie les circonscriptions intermédiaires entre les comtés et les paroisses, on tombe dans un dédale dont il est assez difficile de sortir. Historiquement, la subdivision principale du comté est la centurie (*hundred*), subdivision qui tira son nom et son origine de l'organisation de l'armée royale. Dans le Nord ces districts ne s'appelaient plus centuries, mais *Wapentacke* et quelquefois *Wards*. La centurie était principalement une division judiciaire et de police. Elle a fini par disparaître en fait, et se confondre avec une division plus nouvelle. Il arriva en effet que ces vieilles circonscriptions ne répondaient plus aux besoins des services publics et spécialement de la police. Aussi une loi rendue sous George IV permit aux magistrats du comté de modifier ces circonscriptions au point de vue de la police, en leur recommandant de mettre ces nouveaux districts autant que possible en harmonie avec les divisions nouvelles adoptées pour l'application des lois des pauvres. En réalité, la division intermédiaire principale est l'Union de paroisses. Elle fut instituée en 1834, par une loi qui reforma le mode d'assistance des pauvres (5 et 6 Will. IV, ch. 76). Il faut remarquer que la réforme du service de l'assistance eut une immense influence sur la réforme administrative de l'Angleterre. Nous verrons qu'une foule de

taxes vinrent se modeler sur la taxe des pauvres, qu'une foule de services civils furent confiés aux autorités chargées de l'assistance publique, et nous voyons dès maintenant que la circonscription nouvelle, créée en 1834, pour l'application de la loi des pauvres, ne tarda pas à devenir la principale division intermédiaire entre le comté et la paroisse. On confia, en effet, successivement à l'Union divers services, que jusque-là les paroisses avaient remplis : ainsi l'enregistrement des actes de naissance et de mariage, le service de la vaccine, qui est en Angleterre obligatoire, et beaucoup d'autres services d'intérêt général.

Au-dessous des comtés, ou plutôt à côté d'eux, sont les villes importantes qui se divisent en plusieurs catégories. Ce sont d'abord les bourgs municipaux (*municipal boroughs*). Depuis Henri III, on compte plus de deux cents villes qui ont été constituées en personnes morales et corporations. Elles jouissent du droit de s'administrer elles-mêmes. Au point de vue administratif, elles sont complètement indépendantes des comtés qui n'ont sur elles aucun droit de contrôle ou de tutelle : elles n'en dépendent qu'au point de vue de la justice et de quelques services accessoires. Encore doit-on ajouter que certains bourgs municipaux ont rang de comté (*counties corporate*) et ne relèvent que d'eux-mêmes et de l'État, à quelque point de vue qu'on les envisage.

Outre ces bourgs municipaux, constitués par des actes spéciaux, il existe une autre catégorie de localités munies d'institutions propres, quoique moins complètes, et jouissant du *self-government* dans une assez large mesure. Ce sont les localités qui ont invoqué le bénéfice de l'acte de 1858 (*local government act*, 21 et 22 Vict., ch. 98). Cette loi, qui embrasse tout ce qui se rattache aux améliorations locales,

constitue les agglomérations qui en ont réclamé le bénéfice en véritables unités administratives, ainsi que nous le verrons plus loin.

Enfin à la base de cet édifice disparate, se trouve la paroisse, qui fut primitivement une simple division ecclésiastique et qui tend à le redevenir, en perdant ses autres attributions, mais qui occupe cependant encore une place dans l'ordre administratif, si étroite qu'elle soit devenue. C'est là l'unité primaire, c'est comme la cellule élémentaire dont toutes les autres organisations supérieures sont composées.

Cette description des différentes unités administratives de l'Angleterre attire beaucoup de réflexions : on voit combien la régularité et la symétrie manquent. Il n'y a pas de hiérarchie nettement indiquée entre les diverses unités administratives. Le bourg municipal est complètement indépendant du comté, la localité même qui a invoqué le bénéfice de l'acte de 1858 n'en dépend que faiblement. Ces divisions sont plutôt juxtaposées que subordonnées les unes aux autres.

Toutes ces circonscriptions s'étant formées historiquement et successivement, sans plan et sans système arrêté, il était naturel qu'elles offrissent beaucoup d'anomalies. On s'est efforcé de les corriger depuis une trentaine d'années, tout en respectant autant que possible les habitudes prises. Certains comtés possédaient des territoires qui étaient enclavés dans d'autres comtés : on conçoit que l'administration souffrit d'un aussi singulier état de choses : la loi de 1832 sur la réforme électorale autorisa le ministère à réunir, mais seulement au point de vue des élections, les parties détachées aux comtés où elles étaient enclavées. On devait nécessairement aller plus loin : une loi postérieure

(*boundary act*, 7 et 8 Vict., ch. 61), accorda au ministère le droit de rendre cette réunion permanente pour la facilité des services publics : les enclaves sont ainsi supprimées. On trouve encore dans les comtés des lieux dits de franchise ou *liberties*, ainsi nommés parce qu'ils formaient des unités indépendantes, qui n'étaient pas soumises aux autorités comtales. On a fait beaucoup d'efforts pour en réduire le nombre et, dans tous les cas, l'importance. On en comptait encore, il y a quelques années, près de 800; mais on peut dire que ces lieux de franchise ont à peu près disparu en fait, si ce n'est en nom. Les exemptions locales ont été peu à peu diminuées et l'on a donné au sheriff, le premier magistrat du comté, le moyen d'étendre son pouvoir sur ces portions qui en étaient affranchies. Il est donc permis, dans l'état actuel des choses, de regarder les circonscriptions comtales, comme nettement délimitées sans enclaves d'aucune sorte.

Il n'en est pas ainsi de cette circonscription d'origine nouvelle, qui se nomme l'Union de paroisses. Nous avons vu que c'était là une création de l'acte de réforme de la loi des pauvres, et qu'elle est devenue postérieurement en fait une sorte de circonscription administrative. Or toutes les paroisses de l'Angleterre ne sont pas soumises à l'acte de 1834 portant modification des *poor laws* : il en est quelques-unes qui, ayant opéré avant l'avènement de cet acte des réformes radicales dans leur service d'assistance, n'ont pas été rangées au régime général. Cette anomalie, d'ailleurs, n'a pas une influence pratique notable, en ce qui concerne les services publics confiés aux unions de paroisses : on a pris soin en effet de réunir pour ces services les rares paroisses isolées, qui ont conservé un système spécial

d'assistance publique, aux unions dont elles sont voisines.

Une anomalie bien plus étrange et ayant des conséquences plus graves existait dans l'administration locale anglaise, il n'y a pas encore douze ans. On rencontrait un certain nombre de localités qui ne présentaient aucune administration régulière, qui par le fait jouissaient d'immunités considérables et constituaient des obstacles au bon ordre et à la bonne administration : c'est ainsi qu'elles se dispensaient de payer la taxe des pauvres, de satisfaire au service de la milice et de contribuer à l'entretien des routes. Un acte de 1857 (20 Victoria, ch. 19) prescrivit que les lieux extraparoissiaux (*extraparochial places*) seraient désormais annexés aux paroisses les plus proches.

D'après cette rapide esquisse il est facile de juger de la différence des principes qui ont constitué en Angleterre et en France les systèmes administratifs : d'un côté l'uniformité la plus grande, la hiérarchie la mieux établie, le profond dédain des circonscriptions formées par l'histoire, c'est-à-dire par les événements, les traditions ou les nécessités du passé; de l'autre côté, une variété et une inégalité sans pareilles dans les circonscriptions, une indépendance presque complète des unités de différents ordres, l'absence de toute symétrie et de toute hiérarchie. Il est vrai que la différence initiale tend à s'amoindrir sans qu'on puisse penser qu'elle doive jamais disparaître : une réaction sérieuse, quoique modérée et prudente, se manifeste depuis trente-cinq ans en Angleterre contre les inconvénients qui résultaient de la formation tout historique et fortuite des circonscriptions administratives; et déjà, en dépit d'anomalies, que les lois récentes ont rendues plus apparentes que réelles, on est arrivé à l'unité et à la régularité indispensables.

## CHAPITRE II

### DE L'ADMINISTRATION DU DÉPARTEMENT ET DE L'ADMINISTRATION DU COMTÉ.

De l'examen des circonscriptions administratives en France et en Angleterre, il convient de passer à l'examen de l'organisation intérieure. C'est étudier l'âme après avoir étudié le corps. Autant nous avons trouvé de différence entre les circonscriptions, autant nous en trouverons entre les deux systèmes d'organisation intime.

Pour se bien rendre compte de l'esprit d'un régime administratif, il ne suffit pas de rechercher ce qu'il est, il faut remonter à sa formation : on n'en saisit la raison d'être que quand on l'a vu naître et se constituer. Le présent est généralement lettre close, quand on ne l'examine pas à la lumière du passé, et l'on ne peut former pour l'avenir aucune induction, qui ne soit présomptueuse, aucun projet de réforme qui ne soit utopie, si l'on n'a la connaissance exacte, non-seulement des institutions existantes, mais de celles qui les ont précédées, ainsi que de l'état social et des circonstances contingentes d'où sont nées les unes et les autres. Aussi nous paraît-il nécessaire de produire ici un aperçu de l'administration française avant la Révolution, tout en essayant de donner à ce tableau la brièveté dont nous nous sommes fait une loi dans cet ouvrage, la netteté et la précision qui sont nos aspirations suprêmes.

C'était, il y a trente ans, un préjugé général que la Révolution et l'Empire avaient radicalement renouvelé nos institutions intérieures : on est revenu de cette opinion erronée. Un historien aussi érudit que judicieux, Tocqueville, dans son beau livre, *l'Ancien Régime et la Révolution*, a montré sous la monarchie d'avant 1789 la prédominance des mêmes principes administratifs qui sont encore appliqués de nos jours.

Depuis plusieurs siècles déjà, la monarchie avait mis la main sur les privilèges de l'aristocratie dans les campagnes, de la bourgeoisie dans les communes : sous la pression de plus en plus irrésistible du pouvoir central, l'initiative et la vie avaient fui la province pour se condenser dans la capitale : il s'était constitué, dès le dix-septième siècle, une organisation rigoureuse qui rattachait au centre par des liens indestructibles les provinces les plus éloignées et les plus personnelles; l'esprit local avait presque disparu, et il s'était formé un ordre de choses qui ne présente d'analogie dans l'histoire qu'avec l'organisation intérieure de l'empire romain.

Si puissante cependant que fût l'autorité royale, elle pesait inégalement sur les différentes parties de la monarchie. Les *pays d'états* différaient sensiblement des *pays d'élections* : ceux-là conservaient encore des attributions propres, que ceux-ci avaient presque complètement perdues. Dans les premiers, en effet, le roi ne pouvait pas lever directement l'impôt : il était obligé de s'adresser aux états ou diètes provinciales qui accordaient au trésor royal les sommes demandées par les commissaires du roi et en faisaient eux-mêmes le versement sans que l'autorité centrale eût à intervenir dans la répartition ou la perception. Dans les pays



d'élections, au contraire, le roi levait directement l'impôt : c'était une différence considérable.

Les pays d'états constituaient 13 généralités, et les pays d'élections 19 ; la majorité restait donc aux pays d'élections : les pays d'états formaient un régime exceptionnel. La *généralité* était à l'origine une division financière, et les *généraux des finances* n'avaient d'autre attribution que de surveiller les deniers publics. Leurs pouvoirs s'étendirent et ces officiers mêmes changèrent de nom : ils furent tour à tour *commissaires départis*, puis *intendants* : ce dernier nom leur resta définitivement. Cette qualification cependant était une abréviation d'un titre beaucoup plus long et qui a varié lui-même. A l'origine ces hauts officiers étaient dénommés dans les édits : *intendants pour l'exécution des ordres du roi* ; un peu plus tard, sous Louis XIII, ils étaient qualifiés d'*intendants des finances, du militaire et de la police* ; enfin, en 1789, on les nommait *intendants des généralités et des provinces du royaume*. Toutes ces questions de titres ont leur importance, elles cachent des différences d'attributions. L'intendant, quant à ses pouvoirs, était un fonctionnaire royal, doué dans les pays d'élections d'une autorité à peu près discrétionnaire : quant à sa personne, c'était un homme de robe, ordinairement un maître des requêtes, nourri dans la haine de l'aristocratie d'épée, dans la défiance de la bourgeoisie de province et des assemblées locales, toujours étranger au pays qu'il administrait, imbu des vieilles traditions que se transmettaient depuis bien des siècles les générations de légistes français, c'est-à-dire d'un dévouement entier à la prérogative royale et d'un grand amour de l'uniformité des coutumes et des lois : personnage souple, retors, audacieux et persévérant. Il serait

difficile de s'exagérer l'omnipotence de ces fonctionnaires dans les pays d'élections, c'est-à-dire dans la plus grande partie de la France : leurs attributions croissaient chaque jour et il ne se passa pas de règne au dix-septième et au dix-huitième siècle, qui ne vint augmenter leurs pouvoirs. Ils étaient chargés des travaux publics, de l'assistance, de la répartition des impôts, et en général de l'exécution des lois : l'entretien des routes, des ponts et des canaux : la surveillance des hôpitaux, des prisons, des mendiants, des enfants trouvés, tous ces services étaient de leur compétence : en dépit des remontrances de la cour des aides, on finit par leur donner aussi des attributions contentieuses en matière d'impôts. On peut dire que tout se faisait par leurs mains ou sous leurs yeux et qu'ils avaient dans tout ce qui concernait les affaires de la généralité à la fois le premier et le dernier mot. Il est inutile d'ajouter qu'ils avaient complètement étouffé l'indépendance et l'initiative locales.

Les intendants avaient des pouvoirs bien moins étendus dans les pays d'états. « Ils n'étaient guère, dit M. le baron Monnier, dans un rapport à la chambre des pairs en 1837, que des commissaires du roi chargés de solliciter des subventions, de veiller à l'entretien des troupes et d'exercer la haute police dans l'intérêt du gouvernement. Les provinces qui jouissaient de cette organisation indépendante se distinguaient généralement par un plus haut degré de prospérité. Les intérêts du pays étaient mieux entendus et défendus, les travaux publics, mieux dirigés, mieux surveillés. Un ministre dont le nom est resté cher aux amis de l'humanité, Turgot, voulut étendre à la France entière des institutions analogues. Il obtint à titre d'essai qu'une *assemblée provinciale* serait créée pour le Berry et la Haute-Guyenne.

Un plein succès justifia ses espérances, et en 1787, sur la demande des notables convoqués à Versailles, le roi publia un édit où il manifesta l'intention d'étendre le même bienfait à toutes les provinces du royaume qui n'avaient pas d'états provinciaux. » Des assemblées provinciales furent en effet créées dans les pays d'élections, mais elles ne constituaient pas encore une institution régulière quand la Révolution vint apporter de plus radicales modifications au système existant.

L'organisation intérieure des pays d'états présentait de nombreuses variétés ; mais il y avait toujours un trait commun, c'est que les assemblées provinciales comprenaient les trois ordres, la noblesse, le clergé et le tiers état : tantôt le vote se faisait par ordres, comme en Bretagne, tantôt par têtes comme dans le Languedoc, tantôt le tiers état ayant double représentation comme dans la dernière province citée. Ces assemblées provinciales étaient nombreuses et atteignaient en général le chiffre de cent membres ou plus : les sessions, d'ordinaire, étaient annuelles et duraient un mois (1). C'étaient les intendants qui ouvraient les sessions au nom du roi, mais presque toujours ils étaient privés du droit d'assister aux délibérations et devaient se retirer après l'ouverture.

Cette rapide esquisse n'appelle que de courtes observations, qui d'ailleurs se présentent d'elles-mêmes : il est inutile d'insister sur ce fait évident que deux siècles d'administration sous le régime des intendants avaient banni des pays d'élections, c'est-à-dire des trois quarts de la France, toute espèce de vie locale et y avaient étouffé tous

(1) En Bretagne, depuis 1630 les états ne se réunissaient plus que tous les deux ans.

les éléments d'indépendance et de consistance provinciales. Si de plus l'on tient compte de cet autre fait, mis en lumière par Tocqueville, que, au moment où éclata la Révolution, la classe bourgeoise avait complètement délaissé les campagnes et se trouvait sans influence sur les nombreuses populations rurales, si l'on réfléchit que la noblesse et le clergé devaient nécessairement perdre leur crédit par l'accomplissement de la grande réformation sociale qui se préparait, l'on voit combien il était difficile aux législateurs de la Révolution de fonder une administration locale, qui présentât des garanties de liberté et à la fois de solidité : il n'est pas téméraire de dire que la base faisait complètement défaut et qu'elle était tout entière à créer.

A l'honneur des réformateurs de 1789, il faut reconnaître qu'ils s'efforcèrent de résoudre selon les vues de l'équité le difficile problème qui se présentait à eux. Après avoir morcelé, avec trop de précipitation peut-être et par suite de craintes exagérées, les vieilles divisions provinciales, ils voulurent, du moins, donner aux départements nouvellement constitués, une organisation qui leur fût propre et où l'esprit local pût se manifester à son aise. Les intendants furent partout supprimés ; on les remplaça par des administrations collectives pour l'action aussi bien que pour la délibération. L'action administrative se trouva ainsi conférée à des assemblées. Cette administration départementale se divisait, d'après la loi du 22 décembre 1789, en deux sections : le *conseil du département*, composé de 36 membres nommés par les électeurs primaires parmi les citoyens payant une certaine contribution foncière puis un *directoire* composé de 8 membres nommés par les 36 personnes qui formaient le conseil du département. Le directoire du

département, corps exécutif, devait toujours être en activité et rendre annuellement ses comptes au conseil du département : celui-ci devait tenir chaque année une session d'un mois au plus. Outre les 36 membres du conseil du département les électeurs primaires avaient encore à élire un *procureur syndic*, soumis à réélection tous les quatre ans comme les conseillers de département. Le procureur syndic avait séance au conseil sans voix délibérative : il ne pouvait y être fait aucun rapport, sans qu'il en eût communication, ni pris aucune délibération sur ces rapports, sans qu'il eût été entendu. Tel était le mécanisme tout nouveau, inventé par la Constituante, remarquable à bien des titres, et surtout parce que, avec la création des assemblées provinciales par Turgot, c'est dans l'histoire de France depuis trois siècles le seul essai sérieux qui ait été tenté pour fonder une administration locale sur les bases du *selfgovernment*. Les attributions de l'administration départementale étaient énumérées dans l'article 1<sup>er</sup> de la section III de la loi du 22 décembre 1789 ; importante disposition dont la plus grande partie est encore en vigueur de nos jours, avec cette différence que les pouvoirs conférés en 1789 à l'administration collective, issue du suffrage local, le sont aujourd'hui à un personnage unique, nommé par l'autorité centrale, le préfet.

Il n'est pas nécessaire de s'appesantir sur les avantages ou les vices d'un pareil système. Absence complète de toute espèce d'ingérence de l'autorité centrale dans les affaires du département ; délimitation exacte par voie d'énumération des affaires qui étaient locales et relevaient uniquement des pouvoirs locaux et de celles qui étaient générales et relevaient du pouvoir central ; constitution de

corps collectifs, issus du suffrage local et ayant, à la fois, la délibération et l'exécution : tels étaient les points principaux de ce nouveau régime. Pour éviter toute discussion qui nous entraînerait au delà des limites que nous nous sommes fixées, qu'il nous suffise de dire qu'un tel état de choses eût demandé de la part des localités beaucoup d'expérience, d'instruction et de modération, que ces qualités faisaient dans nos provinces presque complètement défaut et qu'elles ne sont pas de celles que l'on puisse facilement improviser.

Le système administratif de 1789 eut naturellement courte durée ; l'on ne tarda à réagir contre les principes et les vues qui l'avaient inspiré. Soit qu'il fût d'un fonctionnement difficile et ne donnât pas en pratique de bons résultats, soit, plutôt encore, que la manie centralisatrice et les craintes de fédération, qui ne tardèrent pas à se développer contre toute raison et toute mesure, aient rendu ce régime odieux, on ne cessa de le modifier pour arriver enfin à le transformer complètement.

Une loi du 14 frimaire an II supprima les conseils de département ainsi que les syndics et ne laissa subsister que les directoires. Sous la pression d'idées démagogiques, singulièrement déraisonnables, elle ordonna que le directoire départemental serait présidé à tour de rôle par chacun de ses membres avec changement mensuel. Les attributions que cette loi laissa aux directoires des départements se trouvèrent singulièrement réduites, tout ce qui était censé toucher de près ou de loin à la politique, entrant dans la compétence des comités locaux de salut public et des représentants du peuple en mission. Cette organisation nouvelle fut abolie par une loi du 28 germinal an III qui ré-

tablit le système de 1789. Mais au bout de peu de mois la constitution de fructidor an III vint modifier plus profondément l'administration départementale. Une assemblée unique de cinq membres fut dans chaque département chargée de l'action et de la délibération. Les membres de cette assemblée locale étaient élus pour cinq ans par les électeurs primaires et se renouvelaient chaque année par cinquième. Le directoire central de la république s'attribuait le droit de les destituer et d'instituer à leur place une commission administrative. Enfin le syndic électif de 1789 fit place à un *commissaire* que le directoire central avait le droit de choisir parmi les citoyens domiciliés dans le département. Ce commissaire était chargé de *requérir l'exécution des lois*. Tout en respectant certaines formes de la loi de 1789, l'organisation nouvelle en était, en réalité, le contre-pied. Elle était faite en défiance de l'esprit local et n'avait d'autre but que d'affermir et de fortifier l'action du pouvoir central dans les départements. Le droit pour l'autorité centrale, siégeant à Paris, de remplacer le conseil départemental élu par une commission administrative, le choix attribué au gouvernement des procureurs syndics dans les départements, c'étaient là des mesures prises en haine de l'indépendance départementale. En fait le pouvoir central mettait la main sur l'administration des départements; il s'arrogeait un droit permanent d'immixtion et de contrôle, il revendiquait même dans certains cas le privilège exorbitant de gérer lui-même leurs affaires sans leur participation. Avouons-le, l'indépendance des localités se trouvait bien près d'être sacrifiée. Il y avait cependant encore quelques tempéraments à cet arbitraire du pouvoir central, qui s'introduisait à la dérobée.

D'abord l'existence de commissions administratives à la place des conseils élus devait être un fait exceptionnel ; ensuite le commissaire nommé par le pouvoir central devait être domicilié dans le département, au contraire de ce qui se passait autrefois pour les intendants et de ce qui se passe de nos jours pour les préfets ; enfin ce commissaire n'avait que le droit de requérir l'exécution des lois sans avoir le pouvoir de prendre des résolutions pour la gestion des affaires locales. Ce système dura jusqu'à la loi du 28 pluviôse an VIII, qui constitua un retour presque complet au système antérieur à la Révolution. Avant d'exposer en détail ce régime, qui est encore, sauf quelques modifications, le régime actuel, il convient de faire place à quelques réflexions.

On a vu avec quelle promptitude on avait réagi contre l'initiative aussi hardie que libérale prise par l'Assemblée constituante de 1789. A peu d'années de distance, deux essais avaient été tentés pour donner aux provinces de la France une vie qui leur fût propre et une administration qui ne dépendît que d'elles-mêmes. Les assemblées provinciales de Turgot et les conseils départementaux souverains de 1789, n'avaient fait qu'apparaître pour s'évanouir sans retour. Sans doute les circonstances politiques furent pour beaucoup dans ce double avortement. Dans un temps de passions déchaînées, au milieu des dangers extérieurs qui environnaient la France et des dissidences intimes qui la menaçaient au dedans, alors que les préjugés du peuple et la force même des choses portaient à la concentration des pouvoirs, il était malaisé de constituer dans une pleine indépendance les administrations locales : il l'était d'autant plus que les précédents, les mœurs, les lumières faisaient



défaut. Il y a, ce nous semble, un double enseignement à tirer de ce double échec. C'est un fait singulièrement déplorable que les réformes administratives qui ont leur raison d'être, coïncident généralement avec des réformes politiques radicales, qui ne sont pas toujours aussi légitimes et qui produisent inévitablement, d'une manière plus ou moins passagère, des désordres et des souffrances. Les réformes administratives se trouvent compromises par cette périlleuse alliance. Elles participent du discrédit qui porte sur les événements et les circonstances d'où elles sont nées : elles sont d'autant plus exposées à n'avoir alors qu'une durée fort courte que, par les modifications qu'elles apportent aux habitudes invétérées, elles doivent produire, fussent-elles les meilleures du monde, un certain trouble transitoire dans les affaires ; et ce trouble, se trouvant augmenté en intensité et prolongé en durée par les incertitudes et les désordres politiques, il en résulte que l'opinion publique finit par prendre en horreur des innovations administratives qui, dans des temps plus calmes, auraient été vues avec faveur et se seraient facilement acclimatées. Ensuite on ne saurait trop tenir compte des mœurs, des traditions, de l'état moral et intellectuel des populations ; on ne peut implanter en un jour une organisation qui n'a aucun précédent et se trouve manquer d'assises dans les habitudes et dans les esprits. Toute organisation sociale, et l'administration en est une, se trouve être un effet tout autant qu'une cause, et ne peut subsister que si elle est en harmonie avec les besoins sentis et les tendances accusées par la majorité des citoyens ou, du moins, par la partie la plus éclairée d'entre eux. Voilà pourquoi, en dernière analyse, il est périlleux, dans de semblables matières, de pro-

céder par voie brusque, en changeant subitement de système, en faisant du jour au lendemain des transformations radicales : c'est compromettre toute espèce de réformes que de vouloir les imposer toutes ensemble en un jour, sans préparation et sans progression.

Des premiers essais d'administration locale indépendante tentés par la révolution de 1789 et de l'insuccès qui les accompagna, il est résulté dans l'esprit public la double conviction que les corps collectifs sont complètement incapables d'administrer avec ordre et esprit de suite et qu'il est du devoir de l'autorité centrale comme de l'intérêt de tous les citoyens qu'un contrôle sérieux et incessant soit exercé par le gouvernement sur la gestion des affaires locales. Quelque opinion que l'on puisse avoir sur la vérité de ces prétendus axiomes, il faut reconnaître qu'ils sont profondément entrés dans les idées du plus grand nombre et qu'il sera fort difficile de les faire disparaître. Il s'est produit différentes formules qui caractérisent parfaitement la pensée publique sous ce rapport : délibérer est le fait de plusieurs, dit-on, mais exécuter est le fait d'un seul. Il serait malaisé de trouver, dans quelque ordre d'idées que ce soit, une formule qui soit aussi généralement acceptée en France. C'est aussi une croyance à peu près universelle qu'il vaut mieux être administré par de hauts fonctionnaires, étrangers aux localités et agents du pouvoir central, que par des autorités électives, appartenant par leur famille et leur position à la circonscription qu'elles ont à diriger. Avec quelque sévérité que les théoriciens puissent juger cet état de choses, de quelque nom qu'ils aient à qualifier cette sorte d'affaïssement social, cet esprit de renoncement des localités, il n'en est pas moins vrai que le

politique doit tenir compte d'idées aussi enracinées et de mœurs aussi générales.

Le système actuel d'administration, sauf quelques modifications que l'opinion verrait avec faveur, semble être en harmonie avec cet état des esprits. Les corps collectifs ayant à la fois la délibération et l'action ont disparu, sans presque laisser de traces. Le pouvoir des assemblées électives a été singulièrement réduit. Le rôle principal dans la gestion des affaires locales a été attribué à un fonctionnaire agent immédiat du pouvoir central.

Dans chaque département se trouve un préfet, nommé par le chef de l'État sur la proposition du ministre de l'intérieur. Ce successeur du procureur syndic établi par la loi de 1789, ou du commissaire inventé par la loi de fructidor an III, se rapproche infiniment plus de l'ancien intendant. Il a presque les mêmes attributions, il a surtout le même esprit et presque les mêmes allures. Comme l'intendant, il est presque toujours étranger à la localité qu'il dirige : il est choisi dans la classe de la société d'où sortaient autrefois les intendants : il a les mêmes traditions de défiance envers les autorités locales et de dévouement absolu au pouvoir du centre : il a la même activité, la même souplesse, la même persévérance. Il est la créature complète du Gouvernement qui peut à chaque instant le révoquer. La loi n'a fixé pour les préfets aucune condition d'aptitude qui limite le choix de l'autorité centrale, mais, en revanche, elle ne leur a donné aucune garantie contre les caprices de cette même autorité. Quoique nommé sur la présentation du ministre de l'intérieur, le préfet est placé sous l'autorité de tous les ministres et correspond avec chacun d'eux. Son autorité dans le département es

générale comme celle du chef du pouvoir exécutif dans toute la France. Sans entrer ici dans le détail minutieux des nombreuses attributions préfectorales, nous allons essayer de les esquisser dans leurs cadres principaux. Le préfet, a-t-on dit, a quatre qualités autour desquelles se groupent toutes ses attributions. Premièrement il est le délégué du pouvoir central pour tout ce qui concerne l'exécution des lois et règlements. On se rappelle que le commissaire départemental établi par la loi de fructidor an III était chargé de requérir l'exécution des lois. Sur ce point le préfet a donc succédé complètement au commissaire départemental, mais avec une étendue de pouvoirs bien plus grande, car il n'est pas seulement chargé de requérir, il a le droit et le devoir de prendre lui-même les mesures nécessaires pour l'exécution. Quant aux trois autres qualités principales du préfet, elles n'appartiennent en aucune manière au commissaire départemental. Deuxièmement le préfet représente le domaine de l'État. Troisièmement il représente le département comme personne morale dans tous les actes judiciaires et extrajudiciaires. Quatrièmement, et ce n'est pas la moindre de ses prérogatives, il est le tuteur des communes et autres établissements publics ou d'utilité publique, situés dans le ressort départemental.

Délégué du pouvoir central pour l'exécution des lois et règlements, le préfet veille à ce qu'ils soient publiés ; bien que d'après le Code Napoléon la publication résulte de l'expiration d'un certain délai à partir de la promulgation, cependant le préfet prend soin, afin de porter à la connaissance de tous les lois et les règlements nouveaux, de les faire afficher. Le préfet a le pouvoir de prendre lui-même des règlements départementaux ; l'on ne voit pas qu'aucune

limite lui soit imposée sous ce rapport, sauf l'obligation de respecter les dispositions contenues dans les lois. Bien que les matières sur lesquelles porte ordinairement le pouvoir réglementaire du préfet aient été énumérées dans des lois qui ont toutes ou presque toutes ce caractère de concerner la police et la sûreté générale, il serait erroné de croire que les préfets n'ont le droit de faire des règlements que pour les matières touchant la sûreté publique. Les meilleurs interprètes ont admis avec raison que les règlements préfectoraux sont valables toutes les fois que la matière sur laquelle ils portent n'a pas été expressément réservée au pouvoir central par la loi ou par les règlements d'administration générale (Batie, *Droit administratif*, tome IV, pages 143-47.) Les arrêtés réglementaires des préfets sont exécutoires par eux-mêmes, sans avoir besoin de l'approbation des ministres. Ceux-ci cependant, chacun en ce qui le concerne, ont le droit de les annuler, sans pouvoir toutefois les réformer. Le pouvoir réglementaire du préfet se trouve donc complet dans le ressort de son département et les unités administratives d'ordre inférieur sont tenues de le respecter et de s'y soumettre. C'est ainsi que les préfets ont le droit de prendre des arrêtés réglementaires sur les matières mêmes qui dépendent de la police municipale, et les maires sont obligés d'obéir à ses arrêtés. Tout règlement départemental de police municipale abroge implicitement tous les règlements locaux, sauf pour les dispositions qui ne sont pas incompatibles avec le règlement général du département. Ainsi l'arrêté préfectoral peut se substituer entièrement aux arrêtés municipaux. La seule chose que le préfet ne puisse faire, c'est de prendre un arrêté municipal pour une com-

munie déterminée. On voit combien est étendu le pouvoir réglementaire du préfet. D'autres développements feront sentir quelle est la concentration d'attributions qui réside dans les mains de ce fonctionnaire. Les préfets ont eu de tout temps le droit de nommer à un assez grand nombre de fonctions dans le ressort du département ; le décret du 23 mars 1832 et d'autres postérieurs ont singulièrement augmenté leur compétence sous ce rapport. Une énumération ici n'est pas un hors-d'œuvre : quelque longue qu'elle puisse être, elle a son utilité pour la démonstration de l'omnipotence préfectorale. L'article 5 du décret du 23 mars 1832 énumère ainsi qu'il suit les fonctions auxquelles le préfet nomme directement sans l'intervention du gouvernement et sur la présentation des chefs de service : « 1° les directeurs des maisons d'arrêt et des prisons départementales, 2° les gardes desdites maisons et prisons, 3° les membres des commissions de surveillance de ces établissements, 4° les médecins et comptables des asiles publics d'aliénés, 5° les médecins des eaux thermales dans les établissements privés ou communaux, 6° les directeurs et agents comptables des dépôts de mendicité, 7° les archivistes départementaux, 8° les administrateurs, directeurs et receveurs des établissements de bienfaisance, 9° les vérificateurs des poids et mesures, 10° les directeurs et professeurs des écoles de dessin et les conservateurs des musées des villes, 11° les percepteurs surnuméraires, 12° les receveurs municipaux des villes dont les recettes ne dépassent pas 30,000 fr., 13° les débitants de poudre à feu, 14° les titulaires des débits de tabac simples, dont le revenu n'excède pas 1,000 fr., 15° les préposés en chef des octrois des villes, 16° les lieutenants de l'ouvèterie, 17° les directeurs des bureaux de poste aux let-

tres dont le produit n'excède pas 1,000 fr., 18° les distributeurs et facteurs des postes, 19° les gardes forestiers des départements, des communes et des établissements publics, 20° les gardes champêtres, 21° les commissaires de police des villes de 6,000 âmes et au-dessous, 22° les membres des jurys médicaux, 23° les piqueurs des ponts et chaussées et les cantonniers du service des routes, 24° les gardes de navigation, pontonniers, éclusiers, barragistes, 25° les gardiens des phares, les canotiers du service des ports maritimes de commerce, baliseurs et surveillants des quais. » Un décret du 13 avril 1861 a donné, en outre, aux préfets le droit de nommer aux fonctions suivantes : « 1° les membres des commissions de surveillance des maisons d'arrêt, de justice et de correction, 2° les employés de ces établissements, aumôniers, médecins, chefs et gardiens, 3° les archivistes départementaux aux conditions déterminées par l'article 1<sup>er</sup> du décret du 4 février 1850; 4° les surnuméraires de l'administration des lignes télégraphiques dans les conditions déterminées par les règlements, 5° les commissaires de police des villes de 6,000 âmes et au-dessous, 6° le tiers des percepteurs de la dernière classe, 7° les surnuméraires contrôleurs des contributions directes dans les conditions déterminées par les règlements, 8° les surnuméraires des contributions indirectes, 9° les directeurs des bureaux publics pour le conditionnement des soies et laines, 10° les médecins des épidémies, 11° les membres des commissions chargées de la surveillance du travail des enfants dans les manufactures, 12° les titulaires des débits de tabac dont le produit n'excède pas 1,000 fr., 13° les gardiens des salines, 14° les canotiers de la navigation, 15° les ouvriers employés aux manufactures de tabac. »

Il eût été difficile de donner à un haut fonctionnaire des pouvoirs plus étendus : presque toutes les positions dans le ressort du département sont ainsi placées à la discrétion du préfet : et celles qui sont d'un intérêt général, comme les commissariats de police, et celles qui sont d'un intérêt municipal, comme les places de préposés des octrois, et les places des finances, et les places des grands services publics ayant un caractère industriel, comme les tabacs, les poudres, les télégraphes. Tout ce qui dans d'autres pays dépend directement et en dernier ressort des chefs de service est en France dans les mains du préfet. Il est vrai que la loi et les circulaires ministérielles ont pris soin, si ce n'est d'imposer à l'omnipotence préfectorale en pareille matière des limites précises, du moins de lui donner certaines indications pour le choix des fonctionnaires dont la nomination lui est confiée. Ainsi une circulaire du 5 mai 1852 engage le préfet à porter son choix pour un certain nombre de ces positions sur des personnes munies de certains diplômes ou sorties de certaines écoles. Ainsi, d'un autre côté, le décret de mars 1852 porte que le préfet doit attendre avant de faire la nomination la présentation des chefs de service ; mais aucune sanction n'accompagne cette disposition, et, en fait, le préfet n'en a pas moins dans ses mains une multitude de places qu'il distribue à son gré sous sa responsabilité personnelle. Bien loin de limiter le nombre des emplois dont le préfet a la nomination, il semble que les lois et décrets depuis vingt ans aient une tendance persistante à l'accroître. L'on dépouille les unités administratives d'ordre inférieur des minces attributions qui leur restaient encore sous ce rapport. Les gardes champêtres que les maires désignaient avant 1852



sont aujourd'hui nommés par le préfet. Muni dans l'enceinte de son département d'un pouvoir réglementaire presque illimité, tenant sous sa main tous les services publics ou municipaux par le droit d'en composer la plus grande partie du personnel, qu'on nous dise en quoi le préfet actuel est inférieur en pouvoir à l'ancien intendant.

La seconde qualité du préfet, c'est d'être le représentant du domaine de l'État, c'est-à-dire que c'est en son nom ou contre lui que sont dirigées les contestations intentées contre ou pour l'État. La troisième qualité du préfet, c'est d'être le représentant judiciaire du département considéré comme personne morale. Singulière anomalie : c'est la même personne qui représente à la fois et l'État et le département, comme si les intérêts du département et ceux de l'État devaient toujours être identiques. Il arrive si souvent, au contraire, qu'ils sont opposés qu'on a dû prévoir ce cas, sans que cette prévision ait fait reculer le législateur devant l'étrange confusion que nous signalons. Autre anomalie non moins singulière : le préfet est considéré comme représentant avant tout l'État, à ce point que si l'État et le département tombent en opposition d'intérêts, le préfet continue à représenter le domaine de l'État et l'on donne au département un autre organe qui est le plus ancien conseiller de préfecture. N'est-ce pas une disposition contre nature et contre raison de confier dans ce cas la représentation du département à un conseiller de préfecture, qui se trouve nommé par le pouvoir central et dépend assez étroitement du préfet, au lieu de la confier à un conseiller général, qui tient son mandat du suffrage de ses concitoyens ? Ainsi dans tous les cas et sans exception le département est représenté par un agent du pouvoir.

central, et alors même qu'il se trouve en lutte avec ce pouvoir, c'est encore à un fonctionnaire gouvernemental qu'est confiée la défense de ses intérêts. C'est assez dire combien les attributions des corps électifs des départements sont mutilées et combien est faible le rôle qui leur a été abandonné.

La quatrième qualité du préfet, celle de tuteur du département, des communes, des établissements publics et d'utilité publique, a une importance considérable. Le législateur, suivant en cela, il faut le reconnaître, le courant général de l'opinion, pensant que l'on ne saurait trop refréner l'activité et contrôler les mesures des corps électifs, a fait au préfet une très-large part dans la gestion des intérêts des personnes morales situées dans le ressort de son département. Les décrets de décentralisation du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861, ont encore étendu sur ce point la compétence préfectorale, en accordant au préfet le droit de prononcer en dernier ressort sur une multitude d'affaires dont la décision appartenait auparavant au gouvernement. Dans un sens contraire les lois récentes sur les conseils généraux et les conseils municipaux ont limité d'une manière notable l'omnipotence préfectorale dans la gestion des intérêts du département et de la commune. Nous n'avons pas à entrer ici dans l'examen détaillé de ces mesures et de leurs conséquences ; nous réservons cette étude pour des chapitres postérieurs : il nous suffit ici d'établir qu'en aucun pays d'Europe un fonctionnaire gouvernemental n'a des pouvoirs aussi étendus sur les affaires concernant les personnes morales reconnues par la loi.

Cette rapide esquisse des attributions principales des préfets doit donner une idée assez précise du rôle pré-

pondérant qui leur est assuré dans l'administration locale. Quand on pense que ces fonctionnaires qui ont dans leurs mains la gestion presque complète des intérêts départementaux et dans une certaine mesure des intérêts communaux, sont presque toujours étrangers au pays qu'ils dirigent, que souvent ils y restent peu, se transportant d'un département à l'autre, du nord au sud et de l'est à l'ouest, que dans bien des cas ils ne séjournent dans une circonscription que le temps juste suffisant pour en apprendre en gros les besoins et les tendances, on s'attend à ce que le législateur ait placé à côté d'eux des conseils mieux informés, plus au courant des choses et des idées locales et capables de préparer en connaissance de cause les décisions préfectorales.

L'on trouve en effet auprès des préfets d'autres fonctionnaires, des bureaux et des corps collectifs dont la destination semble être d'aider dans sa tâche le premier magistrat départemental. Au premier rang de ces auxiliaires se présente le secrétaire général. La loi du 28 pluviôse an VIII institua des secrétaires généraux dans tous les départements; leurs attributions semblaient fort modestes; ils étaient spécialement chargés d'enregistrer et de conserver les pièces, de délivrer et de signer les ampliations des actes administratifs et de surveiller les employés. On supprima ces fonctionnaires, puis on les rétablit à plusieurs reprises. Actuellement, dans les préfectures de première et de deuxième classe, on trouve des secrétaires généraux, et dans les préfectures de troisième classe un conseiller de préfecture fait fonction de secrétaire général et reçoit en cette qualité une augmentation de traitement.

L'utilité de ces fonctionnaires a souvent été contestée,

souvent aussi hautement affirmée. Un administrateur bien connu, M. Boulatignier, disait à l'assemblée nationale, dans la séance du 18 novembre 1848 : « J'avoue pour mon compte que l'institution d'un secrétaire général de préfecture placé à côté du préfet m'a paru une heureuse institution, non pas s'il s'agissait de réduire ce fonctionnaire à la garde des archives, à la tenue des livres des arrêtés de la préfecture, à la signature des expéditions, mais parce que dans la mobilité plus ou moins inévitable du personnel des préfets, il me paraîtrait nécessaire qu'il y eût dans chaque préfecture un fonctionnaire, en quelque sorte permanent, gardien des traditions administratives et des plus chers intérêts des localités. »

On ne saurait faire une plus juste critique de notre administration départementale, mais malheureusement l'institution des secrétaires généraux est complètement insuffisante pour atténuer les inconvénients de la mobilité du personnel des préfets. On l'a remarqué avec justesse, leurs déplacements ne sont pas moins fréquents que ceux des préfets eux-mêmes ; ils le sont plutôt davantage ; car les débuts d'une carrière sont toujours plus mobiles que les hautes positions. C'est donc, dans l'état actuel des choses, se faire une complète illusion que de confier à un personnage aussi instable que le secrétaire général, le soin de garder les traditions et d'éclairer les préfets sur les besoins et les tendances du pays. En réalité les secrétaires généraux ont une tâche beaucoup plus réduite et plus modeste. Outre les attributions propres que la loi de pluviôse leur a conférées, ils peuvent, par délégation, être chargés d'une partie de l'administration départementale et même de l'intérim de la préfecture. Il n'est pas téméraire de dire que l'institu-

tion a manqué son but. Elle eût pu avoir une haute portée pratique, si, ainsi que le comprenait M. Boulatignier, le secrétaire général avait été, comme le commissaire de la loi de fructidor an III, pris parmi les citoyens domiciliés dans le département, y résidant depuis longtemps et se trouvant parfaitement au courant des besoins et des idées du pays. C'eût été alors un auxiliaire très-utile. Mais ces jeunes gens sans expérience, transplantés subitement, en vertu d'un décret, dans un pays qu'ils n'ont jamais visité auparavant et où ils n'ont aucunes relations, n'aspirant d'ailleurs qu'à en sortir pour obtenir de l'avancement, sont, il faut le reconnaître, des personnages radicalement impropres au rôle que traçait M. Boulatignier.

L'immensité de la tâche attribuée au préfet exige qu'elle soit partagée par un certain nombre de collaborateurs laborieux. Aussi y a-t-il dans chaque préfecture des bureaux qui comptent parfois un grand nombre d'employés. Ce sont ceux-ci qui préparent la plus grande partie des actes préfectoraux, qui même, très-souvent, ont en fait la décision suprême, le préfet se contentant dans un grand nombre de cas d'apposer sa signature. Il eût été désirable que ces collaborateurs, dont l'importance est en réalité considérable quoique obscure, fussent des hommes parfaitement au courant des intérêts locaux, doués à la fois de capacité, d'honnêteté et de zèle. Il serait donc fort regrettable que les conditions de recrutement de cette classe d'employés fussent peu propres à déterminer les hommes intelligents à entrer dans cette carrière. C'est cependant ce qui arrive, et c'est un des vices de notre administration départementale. Les employés de préfecture sont nommés et démissionnés par le préfet. Celui-ci reçoit un

fonds d'abonnement avec lequel il se charge de subvenir au matériel et au personnel de la préfecture. On divise ce fonds d'abonnement en deux parties, dont l'une, montant aux quatre cinquièmes, est destinée au traitement des employés des bureaux et l'autre, égale au cinquième, est affectée au matériel. Il est loisible au préfet de faire des économies sur le matériel ; mais la somme destinée au traitement des employés doit être consacrée tout entière à sa destination. Toutefois la répartition du fonds entre les employés appartient au préfet, qui peut, selon ses vues, accroître ou réduire le nombre de ses collaborateurs, c'est-à-dire augmenter ou diminuer leurs traitements. Les préfets sont donc omnipotents pour la composition du personnel de la préfecture. Il en résulte plusieurs inconvénients graves en pratique. Les préfets qui se succèdent peuvent n'avoir pas le même esprit. L'un, excessivement actif et entreprenant, fera presque tout par lui-même et n'aura besoin que de quelques employés ; un autre, routinier et indolent, tiendra à un personnel nombreux. Cette variété de caractère influera sur la distribution des bureaux. Il arrive souvent qu'un nouveau préfet amène avec lui quelque ami ou quelque parent, auquel il cherche à créer une position : ces bureaux de préfecture, qui devraient être uniquement composés d'hommes de la localité au courant des intérêts du pays, sont souvent dirigés par des jeunes gens étrangers qui cherchent à se faire de ces fonctions un marchepied pour parvenir à des places plus en vue. L'extrême modicité des traitements et l'instabilité du personnel éloigne les hommes d'expérience et de capacité : il en résulte que ces collaborateurs du préfet, qui devraient avoir d'autant plus de connaissance des intérêts locaux que le préfet laisse parfois

fort à désirer sous ce rapport, sont souvent incapables de s'acquitter d'une manière suffisante de la tâche obscure, il est vrai, mais considérable qui leur est confiée. Cette insuffisance du personnel des bureaux a été mainte fois signalée par les hommes les plus compétents, les administrateurs les plus distingués. Plusieurs conseils généraux ont exprimé le vœu qu'un règlement général disposât du mode d'avancement de ces fonctionnaires modestes qui ont une si grande part à l'administration du pays.

Dans sa sollicitude pour la bonne gestion des affaires locales le législateur a placé auprès du préfet un *conseil de préfecture*, corps permanent qui, dans la pensée de ses créateurs, devait aider l'administration active de ses avis, comme un conseil d'État départemental. C'est ici le lieu de remarquer combien se pervertissent parfois dans la pratique des institutions bonnes en principe et combien elles dévient souvent du but qu'elles devaient atteindre. On voulait constituer un corps doué de consistance, qui pût éclairer le préfet sur les intérêts du pays et qui fût comme un lien entre les divers administrateurs départementaux qui se succéderaient. Rien ne s'écarte plus de cet objectif que les conseils de préfecture actuels. Il eût été facile cependant d'atteindre le but qu'on se proposait : c'était une simple question d'application. Il eût suffi de choisir les conseillers de préfecture parmi les hommes d'expérience résidant dans le pays : leur âge et leur position eussent donné de la force et de l'autorité à leurs avis. Tout au contraire, on les a composés de jeunes gens, étrangers la plupart au département, ne faisant qu'y passer et ne demandant qu'à en sortir pour avancer. Au lieu de faire de cette position honorable la récompense de services labo-

rieux et de l'estime générale, on en a fait un stage administratif. Aussi est-il arrivé que les préfets n'ont aucune déférence pour ces écoliers, transformés par décret en conseillers, et qu'ils ne les consultent que pour la forme, quand la loi l'exige.

Les conseillers de préfecture sont nommés par décret sur la proposition du ministre de l'intérieur. Leur nombre est de 3 au moins, 22 départements en ont 4, et la Seine 6. Aucune condition d'âge ni d'aptitude n'est exigée de ces fonctionnaires, quoiqu'ils soient juges en matière administrative. Cette dernière qualité n'empêche pas non plus qu'ils ne soient révocables *ad nutum*. Cette révocabilité sans garantie d'aucune sorte offre des inconvénients trop évidents pour qu'il soit nécessaire de les signaler. Le préfet fait partie du conseil de préfecture et le préside avec voix prépondérante. Ce conseil a des attributions consultatives et contentieuses. Il peut toujours être consulté par le préfet et, dans certaines circonstances, il doit l'être ; mais la demande de son avis est seule nécessaire, le préfet n'est pas tenu de suivre l'avis qui lui est donné. Il est inutile de remarquer que ce sont là de pures formalités qui ne peuvent guère avoir de résultat pratique. Si le conseil de préfecture était composé d'hommes d'expérience et de poids, ayant une position personnelle dans le département, on comprend que le préfet hésiterait peut-être à se mettre en opposition avec lui, alors même qu'il en aurait le droit. Il n'en peut être ainsi avec le mode actuel de recrutement des conseillers.

Il est quelques cas, cependant, en matière non contentieuse, où la loi donne au conseil de préfecture le droit de décider. C'est ce qui arrive pour les autorisations de plaider



sollicitées par les communes et autres personnes morales. Il n'est pas inutile de remarquer que cette prérogative grave exigerait une capacité, une expérience, une connaissance du pays que la plupart des conseillers n'ont pas.

C'est en matière contentieuse que le conseil de préfecture a une compétence étendue. Cette juridiction est défectueuse à deux points de vue : par le défaut d'indépendance suffisante chez les conseillers et par leur manque d'expérience. Des décrets récents et une loi nouvelle l'ont, du reste, améliorée sous quelques rapports. Ainsi on a appliqué aux séances des conseils le principe de la publicité en matière contentieuse et l'on a institué auprès d'eux des commissaires remplissant les fonctions de ministère public. Les membres du conseil de préfecture pris individuellement ont des attributions autres que celles du corps collectif dont ils font partie. En cas d'empêchement du préfet, l'intérim de la préfecture appartient de droit au plus ancien des conseillers : c'est également le conseiller le plus ancien qui représente le département en procès avec le domaine de l'État : nous avons vu combien cette prérogative est exorbitante et irrationnelle. Nous avons fini l'examen des fonctionnaires, employés ou corps collectifs, qui sont les auxiliaires du préfet : il nous reste à étudier la constitution et les attributions du corps collectif qui a mission de contrôler dans une certaine mesure la gestion préfectorale (1).

La Révolution française, nous l'avons vu, avait confié

(1) Nous faisons observer que dans cet exposé nous nous reportons à la législation existant en 1870, et que nous réservons pour la dernière partie de cet ouvrage l'étude des changements apportés depuis la révolution du 4 septembre dans nos institutions administratives.

l'administration du département à des corps électifs : quelles que fussent les modifications apportées au système institué en 1789, le principe électif fut généralement respecté par les lois ou constitutions suivantes. La constitution de fructidor an III n'avait enfreint ce principe que sur deux points : en attribuant au pouvoir central la faculté de dissoudre dans des circonstances graves l'assemblée élective départementale pour la remplacer par une commission administrative, et en conférant au Gouvernement le droit de choisir parmi les citoyens domiciliés dans le département un commissaire chargé de requérir l'application des lois. Ainsi, malgré les réformes nombreuses apportées à l'administration départementale par les lois républicaines, il avait toujours été admis comme un axiome que les citoyens domiciliés dans le département avaient le droit d'en contrôler, si ce n'est d'en diriger l'administration par des mandataires élus. Le principe fut sacrifié par le Consulat. La réaction générale qui se produisit à cette époque contre les assemblées omnipotentes atteignit aussi les modestes conseils départementaux : toute espèce de corps électif était alors suspect à la nation fatiguée de dix années d'anarchie et de désordre. Aussi l'opinion publique, qui vit avec faveur tous les pouvoirs généraux concentrés dans la main du premier consul, se familiarisa facilement avec la concentration de tous les pouvoirs locaux dans les mains de fonctionnaires ou de citoyens choisis par le Gouvernement. La loi de pluviôse avait institué à côté du préfet un conseil général électif qui devait dans une certaine mesure contrôler la gestion préfectorale. En maintenant la loi de pluviôse le Consulat modifia l'origine du conseil général : à l'élection directe fut substituée

la candidature élective. Le chef de l'État choisissait entre deux candidats que les électeurs lui présentaient pour chaque place vacante. Cette présentation laissait subsister, il est vrai, l'ombre de la représentation populaire, mais en fait le conseil du département, comme le préfet lui-même, émanait du premier consul ou de l'empereur.

Le gouvernement qui succéda à l'Empire, la Restauration, si sincèrement libéral qu'il fût, à l'origine, dans les affaires générales, se montra encore plus ennemi des conseils locaux émanant du suffrage des citoyens. Les hommes d'État de ce temps en intronisant la liberté au sommet crurent pouvoir s'en passer à la base. Au moins le Consulat et l'Empire, en admettant la candidature élective, avaient-ils reconnu au pays le droit de prendre sa part, si modeste et réduite qu'elle fût, dans la gestion des affaires locales. La Restauration, au contraire, introduisit en France cette anomalie d'avoir des députés élus par les citoyens, tandis que les membres des conseils généraux et des conseils municipaux étaient nommés par l'État ou par le préfet. Plusieurs raisons, sans doute, concoururent à faire entrer dans notre droit public cette contradiction. Ce fut principalement la manie, qui prédominait alors parmi nos hommes d'État, même les plus judicieux, d'imiter en tout et partout l'organisation anglaise, sans tenir compte des différences de mœurs et de tendances des deux pays. Il faut ajouter que l'opinion publique en France ne paraissait pas avoir un goût bien prononcé pour les assemblées locales issues du suffrage populaire : elle se défiait des dissensions et des tyrannies de clocher, et elle aimait mieux abdiquer ses pouvoirs dans les mains de personnes choisies par le Gouvernement que de les voir exercer par des citoyens

élus, lesquels auraient été tentés, croyait-on, d'en abuser au gré de leurs caprices, de leurs inclinations ou de leurs inimitiés particulières. Aussi vit-on pendant près de vingt ans les conseils généraux et les conseils municipaux voter le budget des départements et des communes sans avoir reçu aucune espèce de délégation de la part des contribuables. On était revenu presque entièrement au régime antérieur à 1789 : un agent du pouvoir central administrait avec les conseils d'une assemblée de notables. L'esprit local plus que jamais était mort; et la Restauration, qui croyait en toute naïveté avoir introduit en France le *selfgovernment*, lui avait porté le plus rude coup en l'extirpant dans ses racines.

Il appartenait au gouvernement de juillet d'inaugurer l'ère d'un plus intelligent libéralisme. Après la révolution de Juillet on établit l'élection pour les conseils municipaux dès 1831 et pour les conseils généraux en 1833. C'était revenir en partie au système de la loi de 1789. Il est à regretter que dans les lois postérieures de 1837 et 1838 les législateurs et les hommes d'État de la monarchie de juillet se soient montrés moins décentralisateurs sur les matières de fond qu'ils ne l'avaient été d'abord sur les matières de forme. Depuis lors le principe de l'élection se maintint, et il est permis de dire qu'actuellement il est tellement entré dans nos mœurs, qu'il est heureusement à l'abri de toute réaction.

Le conseil général est une réunion de membres électifs en nombre égal à celui des cantons : la loi de 1833, pour éviter que ces assemblées ne fussent très-nombreuses, avait limité le nombre des conseillers généraux dans chaque département à un maximum de trente ; mais le décret du 3 juillet 1848 a établi que le nombre des conseillers géné-

raux serait égal à celui des cantons. Il est fort heureux, à notre sens, que ce décret n'ait pas été rapporté. C'est ici l'occasion de remarquer que dans toutes les circonstances, pour les assemblées politiques comme pour les assemblées administratives, le pouvoir en France redoute de voir un nombre de membres considérable ; l'opinion publique sur ce point est assez d'accord avec le pouvoir. On semble craindre qu'un corps nombreux ne devienne immédiatement tumultueux et ne sacrifie le profit des affaires à des discussions retentissantes. Nous constatons ici sans commentaires cette idée assez enracinée dans notre pays : nous nous bornons à faire remarquer qu'elle est directement opposée aux tendances et aux opinions qui dominent de l'autre côté de la Manche. En Angleterre, en effet, le gouvernement et le public voient d'un air assez favorable les corps collectifs nombreux. Il n'est pas rare de trouver des conseils municipaux ayant plus de soixante membres et l'assemblée paroissiale, comme nous le verrons plus loin ; se compose de tous les contribuables sans exception. On voit combien est différent l'esprit public des deux pays.

Les seules conditions spéciales exigées des conseillers généraux sont d'avoir vingt-cinq ans, d'être domiciliés dans le département ou, à défaut de domicile, d'y payer une contribution directe. La qualité de conseiller général est incompatible avec certaines fonctions ou professions, dans le détail desquelles il est superflu d'entrer, mais qui presque toutes ont leur raison d'être dans l'impossibilité où serait la personne remplissant cette profession ou cette fonction de s'acquitter avec impartialité du mandat qui lui serait confié.

Toutes les fois que l'on étudie l'importance d'un corps

électif, c'est un point capital d'examiner quel est le juge des constatations en matière d'élection. Pour les élections législatives, on le sait, la validité des opérations électorales est jugée par le Corps législatif même. On a cru ne pouvoir mieux faire que de confier à cette grande assemblée le soin de garder sa propre dignité en décidant sans appel sur la sincérité des opérations électorales. On a voulu se départir de ce système en ce qui concerne les conseils généraux. Pour les élections départementales c'est le conseil de préfecture en première instance et le conseil d'État délibérant au contentieux, en appel, qui sont les juges compétents.

Cette solution ne nous semble pas heureuse. Nous ne croyons pas qu'il y eût eu de grands inconvénients à laisser au conseil général le soin de décider de la validité de toutes les élections locales : la compétence accordée en pareille matière au conseil de préfecture peut donner lieu à quelques abus en pratique, et surtout à beaucoup de soupçons qu'il importerait d'éviter. Le conseil de préfecture, tel qu'il est composé, ne passe pas pour jouir d'une suffisante indépendance. Émanant directement du pouvoir central, n'ayant d'autre aspiration que l'avancement, étant sous ce rapport presque à la discrétion du préfet, les conseillers de préfecture ne donnent pas à l'opinion publique, fort exigeante sous ce rapport, les garanties d'impartialité désirables.

Le conseil général tient deux espèces de sessions : les sessions ordinaires, dans lesquelles il délibère sur toutes les affaires de sa compétence, et les sessions extraordinaires, dans lesquelles il ne peut délibérer que sur l'affaire qui fait l'objet spécial de la convocation. Les sessions du conseil

général ne peuvent être tenues qu'en vertu d'un décret du Pouvoir exécutif qui ordonne la réunion.

La convocation des membres est faite par le préfet. Aux termes de la loi du 7 juillet 1852, et contrairement au régime antérieur, les présidents, vice-présidents, secrétaires des conseils étaient nommés par décret impérial parmi les membres. Par un retour à la législation de 1833, que la révolution de Février avait modifiée sur ce point, les séances du conseil général ne sont pas publiques.

Le préfet assiste aux séances : on a dû remarquer dans notre exposé de l'administration provinciale avant 1789, que l'intendant, au contraire, devait se retirer après l'ouverture des états et ne pouvait être présent à leurs délibérations. Cette différence vient de la différence même entre les attributions qu'ont les préfets et celles qu'avaient autrefois les intendants dans les pays d'états. Ces derniers n'étaient chargés que de requérir et n'avaient pas en fait l'administration de la province ; les préfets, au contraire, sont les véritables administrateurs du département, il est utile, indispensable même qu'ils assistent aux séances du conseil général pour fournir les éclaircissements et explications nécessaires. La loi cependant veut que le préfet quitte le conseil quand commence la discussion de son compte d'administration.

Les procès-verbaux sont rédigés par le secrétaire et arrêtés au commencement de chaque séance : ils renferment l'analyse de la discussion sans pouvoir énoncer le nom des membres qui ont pris la parole. La loi de 1833, en ordonnant que les noms fussent passés sous silence, avait pour but d'éloigner de la discussion ceux qui n'y cherchaient qu'une satisfaction d'amour-propre et l'occasion de faire à

peu de frais de la popularité. On ne peut trop s'étonner de trouver dans une loi votée sous un régime franchement constitutionnel un article conçu dans ce sens et appuyé sur de tels motifs. On ne voit pas en effet pourquoi l'on n'appliquerait pas au Corps législatif la même règle que le législateur de 1833 appliqua aux conseils généraux. S'il est vrai qu'il soit nuisible au profit des affaires que les noms des orateurs parviennent à la connaissance du public, c'est là une vérité universelle qui doit s'appliquer aussi bien aux grandes assemblées de la nation qu'aux assemblées départementales. Si, au contraire, il est utile que les électeurs soient parfaitement renseignés sur les opinions et sur les votes de leurs mandataires, cette utilité est aussi évidente et aussi réelle pour les conseils généraux que pour le Corps législatif.

Les délibérations du conseil général sont renfermées dans un cercle que la loi a nettement fixé et dont elles ne peuvent sortir sans excès de pouvoir. Il y a encore excès de pouvoir quand, dans une session extraordinaire, le conseil général dépasse l'objet qui a été le motif spécial de sa réunion. En ce cas la nullité de la délibération doit être prononcée par décret. Si le conseil général se réunissait spontanément sans attendre la convocation du chef de l'État, ou même s'il prolongeait la session au delà du terme fixé par le décret qui ordonne la réunion, le préfet, sans attendre les ordres du chef de l'État, devrait, en conseil de préfecture, déclarer la réunion illégale et prendre les mesures nécessaires pour que l'assemblée se séparât immédiatement. Il devrait même envoyer son arrêté au procureur national pour l'application des peines que le Code pénal prononce dans l'article 258. Les conseils géné-



raux ne peuvent, non plus, se mettre en correspondance les uns avec les autres, ni voter des adresses ou proclamations; auxquels cas la session serait suspendue par arrêté préfectoral en attendant qu'un décret statuât définitivement. Ainsi, dans certains cas déterminés par la loi, le conseil général peut être suspendu par le préfet; d'un autre côté il peut toujours être dissous par le chef de l'État, qui jouit sur ce point d'un pouvoir discrétionnaire.

Telle est l'organisation du conseil électif départemental (1) : il n'est pas besoin de faire remarquer que nos lois et constitutions successives se sont montrées d'une grande rigueur à son égard. Il semble que, jusques à ces dernières années, la préoccupation constante du gouvernement central ait été de lui lier les mains. Au lieu de voir en lui un auxiliaire, il paraît l'avoir considéré comme un rival, qu'il était impossible de supprimer, mais qu'il importait de réduire et de garrotter. En attribuant au conseil de préfecture la compétence en matière d'élections départementales, en donnant au Gouvernement le droit de nommer les présidents, vice-présidents et secrétaires, en privant les séances de toute publicité, et surtout en ordonnant que les noms des membres qui prendraient la parole seraient passés sous silence, les législateurs ont donné la mesure de la suspicion où ils tenaient le conseil électif du département. Si, après avoir examiné son organisation, l'on se reporte à ses attributions, on trouve, du moins jusqu'à la loi récente, l'empreinte du même esprit de défiance, des mêmes préoccupations et des mêmes craintes.

(1) Nous renouvelons ici la remarque que cet exposé se rapporte à l'état de choses antérieur à la révolution de 1870.

Ce n'est pas ici le lieu d'étudier en détail les attributions du conseil général, mais il importe d'en dessiner le cadre. « Tandis que le conseil de préfecture, a-t-on dit, a pour mission principale d'assister le préfet comme agent politique et administratif, le Conseil général, corps électif, est surtout chargé de délibérer sur les affaires du département personne morale, (Bathie, *Droit administratif*, IV 175). Cette démarcation serait fausse, si on la regardait comme absolue, elle résume plutôt une tendance de notre législation, qu'elle n'exprime un plan systématiquement suivi : encore est-il vrai que la loi nouvelle fait exception à cette tendance. Une classification exacte divisait naguère en quatre catégories les attributions des conseils généraux. Dans la première catégorie rentraient les délibérations exécutoires par elles-mêmes, sans l'approbation du préfet ou du chef du Pouvoir exécutif. C'est ainsi que le conseil général, jouant le rôle de corps législatif au petit pied, répartit souverainement entre les arrondissements le contingent départemental des contributions directes. La deuxième catégorie de délibérations comprend celles qui ne sont exécutoires qu'après l'approbation de l'administration supérieure. Dans ce nombre rentraient, il n'y a encore que peu d'années, tous les actes qui concernaient le patrimoine du département comme personne morale. La loi de 1866 sur les conseils généraux, en donnant à ces assemblées une compétence plus entière pour la gestion des biens du département, a fort restreint cette catégorie de délibérations, en augmentant, au contraire, considérablement la première.

Dans la troisième catégorie rentrent les délibérations purement consultatives. L'administration a toujours le droit, parfois le devoir, de demander les avis du conseil gé-

néral, sans être d'ailleurs soumise à l'obligation de les suivre. Il y aurait excès de pouvoir dans certains cas, si le conseil général n'était pas consulté, mais il n'y a pas excès de pouvoir dans les mêmes cas, si l'avis donné n'est pas suivi. Pour la catégorie précédente de délibérations l'administration ne peut faire aucun acte positif qui n'ait été proposé par le conseil général ; pour les délibérations consultatives, au contraire, l'administration peut agir malgré l'avis du conseil. Tandis que les délibérations des catégories précédentes concernent, pour la plupart, la gestion du domaine départemental, les délibérations consultatives se rattachent aux intérêts de l'administration générale dans le département.

En dernier lieu le conseil général a la faculté d'émettre des vœux spontanément sans que l'administration les ait provoqués. Ces vœux ne doivent pas toucher les matières politiques et doivent se renfermer strictement dans le cercle des intérêts départementaux et de la situation des services publics dans le département. Pour résumer ces quatre catégories d'attributions, divers auteurs ont mis en usage cette formule brève : « Le conseil général *vote, délibère, donne des avis, émet des vœux.* » Cette formule, il le faut dire, n'a toute la précision nécessaire que si l'on prend le mot *vote* dans l'acception particulière de délibération exécutoire par elle-même.

Le conseil général n'a, en définitive, que des attributions réduites, en dépit des améliorations considérables apportées par la loi de 1866, il s'en faut que ce conseil électif tienne la première place dans l'administration départementale ; en réalité, le préfet reste le suprême administrateur et ne rencontre dans le conseil général qu'un contrôle

modeste et direct. Cependant si faible que fut, jusqu'aux lois récentes, la compétence des conseillers généraux, l'opinion publique leur a créé une grande place et les entoure d'une considération qui augmente singulièrement leur influence morale. On peut dire que les mœurs sur ce point ont été plus libérales que les lois. L'importance que les conseillers élus tiraient du respect et de la confiance de leurs mandants, compensait en partie la ténuité de leurs propres pouvoirs. Aussi voit-on combien cette institution, depuis la loi de 1833, qui pose en principe l'éligibilité, est entrée dans nos mœurs. Quelques auteurs, libéraux cependant, ont cru utile à la *réforme sociale*, qu'ils appellent de tous leurs vœux, d'enlever aux conseillers généraux le caractère électif que le gouvernement de Juillet leur a donné (1). Il n'est pas téméraire de dire que ces auteurs, si bonnes que puissent être leurs intentions, sont dupes d'une singulière illusion. Ce qui fait la force des conseillers généraux, c'est qu'ils émanent du suffrage de tous, c'est qu'ils sont indépendants du pouvoir central et de ses représentants dans le département : il suffit de comparer la situation des conseillers généraux et des conseillers de préfecture pour voir tout l'intervalle qui sépare une fonction que le pouvoir central accorde, sans parfaite connaissance de cause, à des hommes bien appuyés, du mandat qui est décerné par l'opinion publique aux hommes que leur position et leur expérience désignent à la confiance et à la considération de leurs concitoyens.

Nous avons tracé rapidement l'esquisse de notre administration départementale : il est facile d'en résumer les caractères généraux : l'esprit qui l'a inspirée est un esprit

(1) Voir la *Réforme sociale* par M. Le Play.

de défiance contre les localités et les pouvoirs locaux. L'administration réside dans un fonctionnaire, nommé par le gouvernement et d'ordinaire étranger au pays, fonctionnaire, à beaucoup de points de vue, presque omnipotent : d'autres agents le secondent, qui sont choisis soit par lui-même, comme les employés des bureaux, soit par le pouvoir central, comme les conseillers de préfecture et le secrétaire général : ces agents secondaires, dépourvus de l'indépendance, de la stabilité et de l'expérience nécessaires, loin de former un contre-poids à l'autorité préfectorale, se trouvant eux-mêmes pour leur avancement à la discrétion du préfet, ne rendent pas les services qu'on se proposait en les instituant. Quant au conseil général, si élargie que soit sa compétence par la loi de 1866, ne se réunissant que dans de rares et courtes sessions, ayant encore des attributions trop réduites et subordonnées, il était impuissant à donner l'impulsion à l'administration du département : mais il puisait dans la considération dont chacun de ses membres était entouré une grande force morale qui servait en partie de modérateur à l'autorité préfectorale. Ce système avait des défauts qu'il est aisé de saisir : il ne donnait pas une suffisante influence à l'initiative locale, dont il est impossible de méconnaître la bienfaisante action, il entraînait parfois aussi à des actes précipités, à des dépenses exagérées hors de toute proportion, soit avec le résultat produit, soit avec les ressources du département. On sait, en effet, quel esprit de prodigalité fastueuse apportent avec eux quelques-uns de ces fonctionnaires, étrangers au département et pris dans les couches élégantes de la société parisienne. D'un autre côté, on fait valoir en faveur de ce système des avantages très-contestables. Il soustrairait, dit-

on, l'administration aux lenteurs, aux contradictions, aux contestations même auxquelles les corps électifs sont naturellement enclins. Il donnerait aux citoyens des garanties d'impartialité qu'ils ne croiraient pas rencontrer en proportion suffisante chez des administrateurs pris dans le pays, ayant par conséquent des intérêts bien caractérisés, des amitiés, des alliances, des inimitiés particulières qui laisseraient, croit-on, des traces dans leurs résolutions. Tels étaient le côté fort et le côté faible de notre administration départementale avant la réforme de 1871. Nous nous abstenons ici d'en faire une critique à fond ; ses défauts et ses avantages ne peuvent mieux être mis en lumière que par le tableau de l'administration du comté anglais.

Il serait assurément impossible de trouver deux systèmes d'institutions plus opposées, que les institutions du département français et les institutions du comté anglais. Chacune des deux nations aurait voulu, par un dessein prémédité, prendre le contre-pied de l'autre, qu'elles ne seraient pas parvenues à former un plus parfait contraste : si opposés ont été dans l'histoire les courants de civilisation des deux pays, si contraires sont encore aujourd'hui leurs mœurs et l'esprit général de leurs populations.

Trois caractères principaux distinguent l'administration du comté de l'administration du département. Dans le comté anglais les mêmes fonctionnaires réunissent les attributions administratives et les attributions judiciaires : en second lieu, l'administration est toujours confiée à un corps électif, généralement très-nombreux ; enfin les membres de ce corps collectif, qui ont le droit d'imposer les habitants du comté, sont nommés par le souverain. Il semble que tous les principes qui jouissent sur le continent d'une

réputation traditionnelle et d'une consécration doctrinale aient été renversés dans le comté anglais. Rien ne sert d'invoquer la fameuse théorie de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance réciproque des autorités administratives et des autorités judiciaires, les unes et les autres sont entièrement confondues dans le comté anglais; rien ne sert encore de rappeler la fameuse maxime : *délibérer est le fait de plusieurs, mais administrer est le fait d'un seul*; dans le comté anglais, l'action comme la délibération appartient à des assemblées nombreuses: il est enfin superflu de faire appel au fameux principe que l'impôt doit être voté par les contribuables: la taxe du comté est votée en Angleterre par des personnes qui n'ont reçu aucune délégation directe ou indirecte de leurs concitoyens. Singulier état de choses, en vérité, pour un esprit nourri des idées du continent et habitué à la logique française! Comment se fait-il qu'avec une organisation qui paraît si anormale, si contradictoire, le comté puisse être administré avec ordre, avec équité et dans un esprit de progrès?

Dans l'ordre hiérarchique le premier fonctionnaire du comté est le *shérif*. Son pouvoir cependant est plus apparent que réel, c'est plutôt une dignité qu'une fonction effective. Ses attributions ont été peu à peu diminuées au point de devenir fort minimes. Le shérif est nommé chaque année par le souverain sur une liste de présentation arrêtée par une assemblée que composent le chancelier de l'échiquier, le lord chancelier, quelques membres du conseil privé et d'autres personnages considérables. La liste porte trois candidats par comté et le roi fait son choix dans une séance en conseil privé: c'est là, d'ailleurs, affaire de pure forme, car la nomination porte toujours sur le candidat qui est en

tête de la liste. Si une vacance se produisait dans le courant de l'année, le souverain pourrait nommer sans présentation. La loi n'exige aucune condition d'aptitude des candidats à la dignité de shérif : l'usage, cependant, veut qu'on exclue les lords de cette charge et qu'on prenne ce dignitaire dans la *gentry*, c'est-à-dire la couche la plus élevée des roturiers. Cette dignité oblige à une grande représentation qui exige nécessairement de grands frais, aussi ne choisit-on le shérif que parmi les propriétaires les plus riches du comté : la loi qui a rendu cette charge obligatoire sous peine d'amende a admis des causes d'exemption pour insuffisance de fortune. Le shérif n'est nommé que pour un an et n'est pas tenu d'accepter de nouveau cette fonction avant un délai de trois ans. Le shérif ne touche pas de traitement, les rares émoluments qui lui sont alloués dans quelques cas sont abandonnés par lui à un vice-shérif (*deputy sheriff*) ou aux autres agents qu'il peut nommer pour le suppléer.

La dignité de shérif n'est presque plus qu'une charge honorifique. Il est le représentant du souverain dans le comté et le gardien des biens et des droits de la commune : il était par excellence dans l'origine le gardien de la paix du roi (*keeper of the king's peace*), en cette qualité, il avait des attributions de police assez étendues. Mais ses pouvoirs d'officier de police judiciaire ont presque entièrement passé aux juges de paix (*justices of the peace* ou *magistrates*) dont nous parlerons plus bas. D'un autre côté les milices, qui, autrefois, étaient dans sa compétence, sont passées au lord-lieutenant. Enfin l'institution des cours de comté a beaucoup réduit ses attributions judiciaires. Il a encore pour mission de faire exécuter la loi : il pourvoit à l'arrestation et à la garde des personnes accusées de crime ou de



délit : il dresse les deux listes du jury, il prend caution, convoque les jurés, fait exécuter les arrêts des cours. Il préside aux élections, reçoit des chambres l'ordre d'y procéder, tranche les contestations relatives à la qualité d'électeur, nomme l'auditeur des dépenses électorales, fonctionnaire chargé de payer tous les frais d'élection à la charge des différents candidats afin d'empêcher la corruption. Il nomme certains agents inférieurs de la police judiciaire comme les huissiers (*bailiffs*), les gardiens de prison, les exécuteurs des hautes œuvres. Au point de vue financier, il exerce certains droits régaliens ou domaniaux ; il a, en principe, la perception de tous les revenus, dont le recouvrement n'a pas été confié à des agents spéciaux : mais, dans la pratique, des agents spéciaux ayant été chargés de presque toutes les branches de revenu, il ne reste au shérif que peu d'attributions en cette matière. En résumé le shérif est dans le comté le représentant du pouvoir central, dont il est chargé de faire respecter l'autorité et de revendiquer les droits ; mais comme, en Angleterre, le pouvoir central n'a aucune prétention à la direction ou à la surveillance minutieuse des pouvoirs locaux, le shérif a des attributions réduites ; il ne s'ingère jamais dans l'administration locale ; ce qu'il y a de remarquable et de caractéristique, c'est que cet agent du pouvoir central doit toujours être pris parmi les personnes les plus considérables résidant dans le comté même.

A côté du shérif, dans l'ordre hiérarchique, vient le *lord-lieutenant*, qui est le chef des forces militaires propres au comté, milice, yeomanry (cavalerie) et volontaires. C'est aussi un fonctionnaire nommé par la reine. Nous avons peu de choses à dire de ce dignitaire, si ce n'est que, ordinai-

rement, la reine lui confère les fonctions de gardien des rôles, *custos rotulorum*, charge qui est à la nomination royale. Or, le gardien des rôles est le premier entre les juges de paix ; il assiste à leurs séances, conserve leurs actes et a une place prédominante dans l'administration du comté, par la prérogative dont il jouit de nommer le greffier de paix (*clerk of the peace*), lequel, comme nous le verrons, réunit dans ses mains les différents services du comté.

Dans chaque comté on trouve un corps de juges de paix (*justices of the peace* ou *magistrates*), lesquels sont administrateurs en même temps que juges et sont, en droit, investis de toute l'administration comtale. Ils votent les dépenses, nomment et contrôlent la plupart des fonctionnaires. Ils sont choisis par le souverain parmi les propriétaires fonciers, possédant au minimum 2,500 francs de revenu en immeubles libres de toute charge. Leur nombre n'est pas limité ; en général, il est très-considérable et souvent il s'élève à plus d'une centaine par comté. Leurs fonctions sont essentiellement gratuites ; seulement, pendant leurs tournées, ils sont hébergés par le comté. Ils peuvent être révoqués par le souverain sur la proposition du gardien des rôles ; mais il est sans exemple depuis longtemps que le roi ait usé de ce pouvoir. Leurs fonctions ne cessent de plein droit qu'à la mort du souverain, mais c'est là un principe abstrait, qui n'a pour effet que de rendre nécessaire une confirmation toujours accordée par le nouveau souverain aux juges de paix existants. En fait, ces magistrats sont inamovibles. Ils se concertent entre eux pour se partager l'ouvrage et se remplacer les uns les autres. Ils tiennent trois genres de sessions : les sessions générales ou trimestrielles (*general or quarter sessions*), les sessions spé-

ciales (*special sessions*) et les petites sessions (*petty sessions*). Dans chacune de ces sessions ils exercent leurs pouvoirs administratifs et leurs pouvoirs judiciaires. Les sessions générales sont tenues par trois juges au minimum; en matière criminelle on y juge les délits et crimes, sauf les cas de meurtre et de trahison emportant la transportation à vie; dans ces mêmes sessions, en leur qualité d'administrateurs, les juges de paix du comté contrôlent les dépenses, statuent sur les réclamations des contribuables et votent l'impôt du comté. Ces sessions générales sont tenues de plein droit tous les trois mois, d'où elles prennent le nom de trimestrielles; mais sur la convocation du shérif ou sur la demande de deux juges, elles peuvent être tenues en tout temps. Les petites sessions sont formées d'un ou deux juges de paix; les matières judiciaires de leur compétence sont les différends entre maîtres et ouvriers, les petits délits, tels que rixes ou ivrognerie; on y peut aussi prendre des décisions en matière administrative. Les sessions spéciales se rapportent principalement à la nomination d'agents inférieurs, surveillants de routes, inspecteurs des poids et mesures, ainsi qu'à l'autorisation d'établir des tavernes (*alehouses*).

Il était naturel que ces fonctionnaires, à la fois juges et administrateurs, exerçant gratuitement, eussent besoin d'agents salariés pour préparer le travail et les aider dans les mille détails de l'administration du comté. Le principal de ces agents, c'est le greffier de paix (*clerk of the peace*), qui est nommé, nous l'avons vu, par le garde des rôles, c'est-à-dire par le principal des juges de paix. Ce personnage, comme tous ceux qui ont une place dans l'administration locale anglaise, est pris dans le pays même où il exerce ses

fonctions. Quoique subordonné, en hiérarchie, aux dignitaires que nous avons étudiés jusqu'ici, il jouit, en fait, d'une position considérable. Il a un traitement important, qui, parfois, égale et dépasse même celui des ministres de certains États du continent : il concentre dans ses mains la direction des différents services du comté, mais il n'a aucun pouvoir propre ; il rentre dans cette catégorie d'agents que nous appelons *employés* et que les Anglais nomment *clerks*, dont toute la besogne consiste à préparer les décisions, sans avoir jamais le pouvoir de les prendre eux-mêmes. Le greffier de paix se rapproche assez de ce que aurait dû être le secrétaire général de la préfecture, dans l'opinion de quelques jurisconsultes et notamment de M. Boulatignier, d'après une citation que nous avons faite plus haut. Homme d'âge et d'expérience, parfaitement au courant des affaires du comté, dont il ne peut espérer sortir par voie d'avancement, c'est un agent permanent, qui donne de l'unité à l'administration et dirige dans un sens progressif et d'après un plan fixe les divers services locaux. La permanence de cet agent est assurément l'un des meilleurs éléments d'ordre et de stabilité.

En dehors du greffier de paix il y a beaucoup d'autres agents salariés, chargés des détails des affaires et des branches spéciales de l'administration. Les juges de paix qui les nomment ont soin aussi de les contrôler. L'un des plus importants de ces agents, c'est le trésorier du comté : il suffit ici de le nommer ; nous étudierons plus tard son rôle. Les juges de paix, dans l'intérêt de la bonne et prompte gestion, constituent des commissions spéciales pour la surveillance de certains services, comme le comité des finances. Nous n'entrons pas ici dans l'examen de ces rouages,

nous ne voulons que dessiner le plan principal et indiquer l'esprit général de l'administration.

C'est, on l'a vu, une organisation tout aristocratique et qui n'a, croyons-nous, rien d'analogue sur le continent, que l'organisation des magistratures et des fonctions du comté. Arriver à une bonne et impartiale gestion des affaires communes au moyen des services honorifiques des classes supérieures de la société, confier le soin de taxer leurs concitoyens à des personnes qui n'ont reçu d'eux aucun mandat exprès, rendre ces importantes fonctions non pas temporaires, mais en fait, si ce n'est en droit, viagères, ce sont là assurément des procédés exceptionnels et dont la réussite peut exciter quelque étonnement. Un tel état de choses ne pouvait se produire que dans un pays comme l'Angleterre ; là il n'y a aucun antagonisme traditionnel entre les classes, il n'y a eu dans le passé aucune rupture violente, qui ait constitué la société en camps opposés ; il y a de la part des riches propriétaires dans les campagnes des habitudes de résidence, d'intérêt à toutes les choses locales, de sympathie pour les populations environnantes, et réciproquement, de la part de ces populations il y a pour les propriétaires aisés ou riches, si ce n'est du respect, du moins de la déférence, de la considération, et si ce n'est de la subordination, à proprement parler, du moins un sentiment de confiance et d'adhésion. D'un autre côté la couronne, élevée au-dessus de toute atteinte par l'universel respect et attachement, séparée depuis longtemps de l'esprit de favoritisme, environnée d'une vénération séculaire, communique aux fonctions et aux charges dont elle a l'investiture un caractère, je ne dis pas d'inviolabilité, mais de dignité véritable, qui agit avec d'autant plus de

force que les choix sont plus impartiaux et plus à l'abri de toute critique. Enfin, dans ce pays, l'opinion publique a une telle puissance, qu'il n'est même pas besoin, pour qu'elle règne, qu'elle se formule dans un suffrage explicite ; sans être expressément consultée, elle fait entendre sa voix, elle inspire les choix, et les mœurs sont tellement fortes que tout homme, si élevée que soit sa position, est contraint de compter avec elle, certain de se briser contre cette force indomptable, s'il voulait tenter de lui résister. L'organisation de la magistrature dans ce pays et l'ascendant sans pareil dont elle jouit, contribuent beaucoup à maintenir cette constitution aristocratique de l'administration des comtés ; il n'est aucun fonctionnaire qui soit placé par la loi en dehors du droit commun, aucun personnage si éminent que le moindre citoyen ne puisse citer devant le juge ; et il n'y a en Angleterre aucun juge qui hésitât à condamner le plus haut fonctionnaire sur la plainte fondée du moindre des paysans. Voilà comment il se fait que toute l'administration soit dans les mains des propriétaires fonciers et que des hommes qui n'ont reçu de leurs concitoyens aucun mandat aient cependant le droit de les imposer. Une telle anomalie, qui ne manquerait pas d'engendrer d'énormes abus dans nos États du continent, existe en Angleterre depuis des siècles, si grande est la puissance des mœurs et des traditions ! D'un côté les populations rurales ont une déférence instinctive pour les propriétaires riches ; de l'autre côté, les propriétaires riches ont une sympathie naturelle pour les populations rurales ; au-dessus de ceux-ci et de celles-là, la couronne, habituée dans toutes les circonstances de la vie publique à se courber devant l'opinion, se laisse inspirer ses choix par

le sentiment général et semble, non pas nommer spontanément, mais confirmer après coup, les administrateurs du comté ; enfin, comme recours suprême et garantie dernière, qui contient toutes les autres, les tribunaux sont ouverts à la plainte de tous contre les administrateurs ; il n'existe rien d'analogue à notre article 75 de la Constitution de l'an VIII ; la loi pense que le respect dû aux magistrats a moins à souffrir d'une accusation, fausse ou vraie, produite au grand jour, que des mille soupçons qui circulent quand la plainte publique n'est pas permise, et telle est la réputation immaculée de la justice anglaise que personne ne doute de la sincérité de ses arrêts, même quand ses plus hauts fonctionnaires sont en cause.

Ce sont ces mœurs viriles et judicieuses qui font la force d'un pays ; si le *selfgovernment* est enraciné en Angleterre, s'il fait partie des ressorts les plus puissants, les plus vitaux, les plus indestructibles de la constitution britannique, il serait insensé d'en chercher la raison dans tel ou tel mécanisme, tel ou tel rouage : les rouages au contraire, et le mécanisme presque entier seraient plutôt défectueux, du moins quand il s'agit de l'administration du comté ; mais ce qui est vigoureux et sain, c'est l'esprit du peuple qui sait tirer de cette organisation imparfaite et anormale d'heureux et durables résultats. Aussi serait-ce une folie sans excuse que de vouloir emprunter à l'Angleterre son système d'administration locale ; ce serait préparer d'inévitables malheurs et un malaise général ; ce qu'il faudrait, autant que possible, importer d'Angleterre en notre pays, ce sont ces qualités vigoureuses de l'esprit et du caractère, ces habitudes de respect de la loi, de déférence pour les positions élevées, cette absence d'envie et de haine, à l'état

universel du moins, dans les classes inférieures, de légèreté et d'insouciance dans les classes supérieures, ces mœurs de modération, en un mot, et de légalité, qui ont fait, de tout temps, la grandeur et la stabilité de la société britannique. Sans doute, en attendant que nous ayons acquis ces éminentes facultés ou, à supposer même que nous ne dussions jamais les acquérir, il est des réformes nécessaires, quelques-unes urgentes ; mais ces réformes, nous les devons tirer de notre propre fond : en les voulant emprunter à l'Angleterre, nous serions dupes d'une dangereuse illusion et nous ferions de décevantes analogies. Le système anglais et le système français sont si radicalement différents qu'on ne les peut mêler l'un à l'autre. Il est heureusement en administration plus d'une voie pour arriver à un résultat identique, et des mécanismes souvent très-divers peuvent donner quelquefois le même produit. Le grand objet, c'est qu'un peuple gère lui-même et sans aucune tutelle ses propres affaires. Pour arriver à ce résultat heureux, l'Angleterre a trouvé une organisation dont elle se félicite ; mais que cette organisation puisse jamais nous convenir, c'est ce qui est pour le moins douteux ; et ce qui est parfaitement certain, c'est qu'elle ne nous convient aucunement dans notre état actuel. Mais la suite de cet ouvrage prouvera, pensons-nous, que nous pouvons, avec une organisation différente, atteindre dans une mesure, si ce n'est aussi complète, du moins satisfaisante, le but que se doit proposer toute nation avancée en civilisation, le *selfgovernment*.



## CHAPITRE III

### DES SUBDIVISIONS ADMINISTRATIVES DU DÉPARTEMENT ET DU COMTÉ.

Les unités administratives que nous venons d'étudier, le département et le comté, sont d'une telle étendue et les éléments primordiaux, la paroisse et la commune, sont au contraire, en général, si réduits et si minimes, qu'il a fallu établir des divisions intermédiaires, constituer des groupes mitoyens, pour la bonne gestion des intérêts locaux. Aussi le département a-t-il des subdivisions : et à ces subdivisions correspondent des fonctionnaires et des conseils électifs. Les subdivisions aussi ne manquent pas, nous l'avons vu, au comté anglais, mais par des raisons que nous énumérerons plus loin, ces subdivisions du comté sont bien moins nettement organisées, moins fortement constituées que nos subdivisions départementales.

Suivant la méthode, que nous avons déjà adoptée, d'interroger les institutions du passé pour mieux comprendre les institutions du présent, nous esquisserons rapidement l'organisation des subdivisions administratives dans l'ancien régime et dans les différents systèmes du droit intermédiaire.

Dans les pays d'élection les intendants nommaient autrefois des *subdélégués* qui avaient pour principale mission de recevoir d'un côté les requêtes des parties et de les transmettre à l'intendant, et, d'un autre côté, de faire parvenir

aux syndics, maires, échevins des communautés ou villes les ordres de l'intendance. Le rôle de ces agents est très-nettement déterminé par un édit du 13 avril 1704, qui porte que les subdélégués « ont le droit de référer et non celui de décider ». Les pays d'états aussi avaient des subdivisions. Ainsi dans le Languedoc, un mois après la clôture de la session des états, se réunissaient dans chaque diocèse des assemblées connues sous le nom d'*assiettes particulières*, parce qu'elles avaient pour principal but de répartir entre les paroisses les impôts que les états avaient imposés au diocèse. Nous verrons que ces deux institutions de l'ancien régime, qui, il est vrai, ne se rencontraient pas sur les mêmes points, puisque les subdélégués ne se trouvaient que dans les pays d'élection et que les assiettes particulières au contraire se tenaient dans les pays d'états, se retrouvent dans notre organisation actuelle et coexistent en bonne harmonie : le sous-préfet est la reproduction assez exacte de l'ancien subdélégué, sauf qu'il est nommé directement par le pouvoir exécutif national : et d'un autre côté nos conseils d'arrondissement répondent assez bien aux anciennes assiettes particulières.

La loi du 22 décembre 1789 modifia l'organisation des subdivisions administratives dans le même sens qu'elle avait modifié celle des divisions principales. Les départements étaient partagés en districts, dont l'administration fut confiée à des corps collectifs procédant de l'élection. Les électeurs nommaient pour quatre années un *conseil de district* de douze membres, parmi lesquels le conseil général du département choisissait un *directoire de district* comprenant quatre personnes. Les électeurs nommaient aussi pour quatre ans un *procureur syndic* qui avait mis-

sion de requérir l'application des lois et assistait aux séances du conseil et du directoire de district : c'était, du reste, à ce directoire qu'appartenait l'action administrative, le procureur syndic n'ayant que le droit de suspendre les délibérations qui lui paraissaient contraires aux lois et règlements, jusqu'à ce que l'autorité supérieure statuât définitivement. Ce mécanisme, assez compliqué, était la reproduction exacte de celui que nous avons déjà décrit pour l'administration départementale. Le principe était que l'action comme la délibération résidaient dans un corps collectif sortant de l'élection. Nous avons assez insisté plus haut sur les raisons qui empêchèrent ce système de vivre pour qu'il soit superflu d'y revenir en ce moment.

La constitution du 5 fructidor an III supprima le district et, en rattachant la commune au canton, fit de ce dernier la première sous-division administrative du département. L'article 179 de cette constitution directoriale portait qu'il « y a, dans chaque commune dont la population est inférieure à 5,000 habitants, un agent municipal et un adjoint; » et l'article 180 ajoutait que « la réunion des agents municipaux de chaque commune forme la municipalité du canton. » Ainsi sur les ruines du conseil et du directoire de district s'élevait la municipalité cantonale, dont la principale attribution était de répartir entre les communes le contingent des impositions directes mises à la charge du canton. Le directoire exécutif de la république pouvait nommer près de chaque municipalité de canton un commissaire ayant mission de requérir l'application des lois; mais la nomination de ce commissaire étant purement facultative, il n'y en avait pas dans tous les cantons. Les municipalités cantonales étaient subordonnées aux administrations dé-

partementales comme celles-ci étaient subordonnées aux ministres. Les administrations départementales avaient donc le droit d'annuler les délibérations et actes des municipalités cantonales et même, en cas de violation des lois et règlements, de suspendre ces municipalités, avec cette réserve cependant que l'annulation ou la suspension ne devenait définitive qu'en vertu de la confirmation du directoire exécutif de la république. En résumé, le système de la constitution directoriale consistait à remplacer les districts par des subdivisions de moindre population et étendue, à constituer ainsi des groupes qui eussent une plus grande vitalité intérieure et à soumettre ces nouvelles unités administratives à la tutelle des administrations départementales.

La loi du 28 pluviôse an VIII rétablit le district sous le nom d'arrondissement, en le dotant des institutions que nous conservons encore aujourd'hui. Le canton cessa d'être une division administrative à proprement parler pour ne plus devenir qu'une division judiciaire. Le trait principal du système, nous l'avons vu, c'est la combinaison des deux institutions qui existaient dans l'ancien régime, l'une dans les pays d'élection, l'autre dans les pays d'états, l'institution d'un fonctionnaire résidant au chef-lieu de l'arrondissement, connu sous le nom de sous-préfet et remplissant presque exactement les fonctions du subdélégué, et la création à côté de ce fonctionnaire, nommé par le souverain, d'un conseil procédant de l'élection et tenant à peu près la place des anciennes assiettes particulières. C'était donc, somme toute, un retour à l'ancien régime, ou, du moins, la combinaison des deux éléments que l'ancien régime présentait séparés sur les divers points du territoire.

Le trait distinctif de l'arrondissement, tel qu'il a été constitué à la suite des variations que nous avons énumérées, c'est d'être une division administrative pour ainsi dire incomplète. En effet, à la différence du département et de la commune, l'arrondissement n'a pas le caractère de personne morale ayant un patrimoine : l'arrondissement n'a ni budget ni initiative qui lui soient propres. Il résulte de cet état de choses que son administration doit être fort simple et se réduire à quelques points.

A la tête de l'arrondissement est le sous-préfet, fonctionnaire nommé par le chef de l'État : la loi n'a fixé aucune condition d'aptitude pour cette charge, et le choix du souverain est complètement arbitraire. Le sous-préfet, comme l'ancien subdélégué, est avant tout un agent de transmission entre le préfet et les communes : il fait parvenir aux maires les ordres et instructions du préfet, et réciproquement il envoie à la préfecture les actes des autorités municipales. Mais, pour n'être pas muni, d'ordinaire, d'attributions propres, pour n'avoir le droit d'agir *motu proprio* que dans des cas très-rares ou de peu d'importance, il ne s'ensuit pas que le sous-préfet soit un personnage complètement effacé, réduit au rôle d'intermédiaire passif. Le sous-préfet a une utilité autre : ce n'est pas seulement en effet un agent de transmission, c'est un agent d'information et d'instruction. Il ajoute son avis aux actes qu'il transmet au préfet, afin que celui-ci puisse décider plus en connaissance de cause. Rapproché des communes, le sous-préfet est plus à même que tout autre fonctionnaire d'en connaître les besoins et d'en apprécier les actes ; les avis qu'il est appelé à donner ont incontestablement quelque intérêt pratique. C'est, du reste, dans

ce rôle d'agent d'information et d'instruction que consiste toute l'importance administrative du sous-préfet. Ses attributions propres sont vraiment fort minimes et presque insignifiantes. Le décret de décentralisation du 13 avril 1861, qui les a cependant notablement augmentées, les laisse encore bien chétives. Il est superflu d'énumérer les cas, nombreux il est vrai, mais peu importants, dans lesquels les sous-préfets, aux termes du décret de 1861, ont le droit de statuer définitivement : pour juger l'esprit qui préside à ce décret et pour apprécier la portée véritable des attributions propres des sous-préfets, il suffit de se reporter à un passage frappant du rapport adressé à l'empereur par le ministre de l'intérieur à l'occasion du décret de 1861 : « Sur quelques points, y est-il dit, le décret innove : ainsi il transmet aux sous-préfets des attributions aujourd'hui exercées par les préfets. Le principe de cette délégation est de n'y comprendre que des décisions relatives soit à des questions d'un intérêt minime, soit à des affaires plus importantes, mais dont les bases auront été arrêtées par le préfet, ou de l'appliquer seulement à des signatures nombreuses de pure forme. Tout ce qui se rattache à la direction politique et administrative, à la juridiction contentieuse, aux droits des préfets en matière de comptabilité, est formellement exclu de cette nomenclature, et les sous-préfets n'exerceront leurs pouvoirs que sous la surveillance incessante de leurs chefs hiérarchiques. » On ne pouvait dire en meilleures paroles que le sous-préfet n'a aucune attribution propre de quelque importance.

L'arrondissement a son conseil tout comme le département. Le conseil d'arrondissement est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons, sans que ce nombre puisse

être inférieur à neuf. Les conseillers sont élus pour six ans par les mêmes électeurs qui nomment les conseillers généraux : les conditions d'éligibilité sont aussi les mêmes. Comme le conseil général, le conseil d'arrondissement ne peut se réunir que sur la convocation du préfet et en vertu d'un décret du pouvoir exécutif qui détermine l'époque et la durée de la session. C'est le préfet qui nomme les président, vice-président et secrétaire parmi les membres du conseil. Les sessions sont ordinaires ou extraordinaires : dans celles-ci le conseil ne peut délibérer que sur l'objet spécial de la session ; dans les premières il a le champ libre et délibère sur toutes les matières de sa compétence. Le conseil d'arrondissement tient tous les ans une session ordinaire, qui se divise en deux parties : la première partie est antérieure à la session du conseil général, tandis que la seconde partie lui est postérieure. Voici l'origine de cette division, qui pourrait étonner au premier abord. La fonction principale du conseil d'arrondissement est de répartir entre les communes le contingent des impositions directes mises à la charge de l'arrondissement par le conseil général. Le conseil d'arrondissement a le droit, en outre, d'adresser ses doléances au conseil général, si l'arrondissement a été surchargé dans la dernière répartition et de solliciter un dégrèvement. C'est pour cette raison que le conseil d'arrondissement doit se réunir avant le conseil général : d'un autre côté, le conseil général, appréciant les doléances des conseils d'arrondissement, a le pouvoir de fixer définitivement le contingent de chaque arrondissement : ce contingent une fois fixé, le conseil d'arrondissement est tenu de se réunir pour le répartir entre les communes ; le conseil d'arrondissement est donc tenu de partager sa session

ordinaire en deux parties, dont l'une précède la session du conseil général et dont l'autre la suit. Voici encore une autre raison de cette division en deux parties de la session ordinaire du conseil d'arrondissement. Toute commune qui se croit surimposée a le droit de réclamer devant le conseil général ; mais, d'après la loi, le conseil d'arrondissement doit être d'abord consulté sur les griefs de ces communes : d'où nécessité pour le conseil d'arrondissement de se réunir avant le conseil général. D'un autre côté, si le conseil général trouve ces réclamations fondées, le conseil d'arrondissement est tenu de se conformer à la décision du conseil supérieur et de suivre les bases de répartition que ce dernier a adoptées à l'égard des communes réclamautes. On voit combien est motivée la division en deux parties de la session ordinaire du conseil d'arrondissement.

Les délibérations du conseil d'arrondissement sont tantôt consultatives, tantôt exécutoires par elles-mêmes : elles ne sont exécutoires par elles-mêmes que dans un seul cas, celui de la répartition entre les communes du contingent de l'arrondissement : dans tous les autres cas elles sont simplement consultatives. Le préfet a toujours la faculté de demander l'avis du conseil d'arrondissement, en certains cas il en a le devoir ; mais ce n'est là qu'une formalité, et il n'est jamais lié par l'avis donné. Le conseil peut, en outre, émettre spontanément des vœux sur tous les services publics qui intéressent l'arrondissement. Comme l'arrondissement n'est pas une personne morale, le conseil n'a pas de patrimoine à gérer, il n'a pas non plus de budget à voter. On voit combien sont réduites les attributions du conseil : elles sont aussi modestes que les



pouvoirs mêmes du sous-préfet. Aussi avions-nous raison de dire que l'arrondissement était, en quelque sorte, une division administrative incomplète ; sauf pour la répartition des impôts entre les communes, il ne se prend dans l'arrondissement aucune délibération qui soit par elle-même exécutoire. Il n'y existe aucune initiative ; un fonctionnaire public, qui n'est en général qu'un agent d'information et d'instruction ; un conseil électif qui ne fait, sauf une exception, que donner des avis qu'on est libre de suivre ou de ne pas suivre : ce ne sont pas là des institutions assez consistantes pour faire de l'arrondissement un centre administratif doué d'une vie propre. Aussi beaucoup de publicistes et quelques administrateurs ont-ils proposé de le supprimer. Et vraiment, sa disparition, qu'on la considère comme utile ou comme nuisible, question que nous examinerons plus tard, ne produirait pas une grande perturbation dans notre système administratif.

Les sous-divisions administratives de l'Angleterre sont encore plus incomplètes que l'arrondissement français : elles ont des institutions encore plus lâches et une vie moins bien déterminée.

Nous avons expliqué plus haut que le comté se divisait autrefois en centuries ou *hundreds*, quelquefois nommées aussi *wapentake* : c'étaient là des divisions de police ; depuis il s'est créé une division nouvelle, l'*union de paroisses*, qui tient, pour l'étendue et la population, le milieu entre notre arrondissement et notre canton : cette union de paroisses, constituée uniquement, à l'origine, pour l'application de la loi des pauvres, a vu s'étendre peu à peu ses attributions : différents services publics se sont groupés

autour d'elle; une loi de George IV, entre autres, ainsi que nous l'avons vu, permettant aux juges de paix de modifier les anciennes divisions du comté ou *hundreds* au point de vue de la police, leur recommandait de faire concorder les divisions nouvelles de police avec les unions de paroisses. Il en résulte que l'union est devenue une sorte de division administrative. Le conseil des tuteurs des pauvres, *board of guardians*, qui étend son autorité non-seulement sur les matières d'assistance publique, mais d'une manière plus ou moins directe sur tous les services qui ont été réunis à l'union, constitue le conseil électif de cette circonscription. Nous étudierons plus loin avec quelques détails cette organisation compliquée. Diverses raisons rendaient moins nécessaire à l'Angleterre qu'à la France l'existence de divisions administratives nettement et parfaitement organisées. D'abord l'unité administrative supérieure, le comté, est moins considérable que l'unité française correspondante, le département : le comté n'a qu'une étendue moyenne de 269,442 hectares et une population moyenne de 385,889 habitants, tandis que notre département a en moyenne 610,168 hectares et 420,022 habitants : ainsi, notre département est au comté pour l'étendue ce que 5 est à 2; en outre les villes importantes, ainsi que nous le verrons dans le chapitre suivant, sont constituées en unités indépendantes sur lesquelles le comté n'a ni action ni contrôle ; ces deux raisons simplifient notablement la tâche du comté et réduisent les difficultés de l'administration. D'un autre côté, les administrateurs du comté sont pris parmi les propriétaires résidents, appartenant, d'ordinaire, aux vieilles familles du pays et en connaissant par le menu les besoins et les ressources ; enfin

ces administrateurs, selon la coutume anglaise, ne sont pas en permanence au chef-lieu du comté, ils doivent tenir des sessions dans toutes les petites villes ou gros bourgs, si bien qu'ils acquièrent une connaissance parfaitement exacte du pays et des localités qu'ils ont à administrer. Voilà bien des motifs et de suffisants, ce semble, pour rendre à peu près superflue en Angleterre l'existence de subdivisions administratives dotées de fonctionnaires servant d'agents d'information, d'instruction et d'assemblées destinées à donner des avis.

Le résultat de cet examen des subdivisions administratives en France et en Angleterre, c'est qu'il est très-difficile de les constituer fortement et de les rendre indépendantes. Entre les deux unités essentielles, la paroisse ou la commune d'un côté, le comté ou le département de l'autre part, il n'y a vraiment aucune place pour un groupe intermédiaire doué de quelque vitalité et initiative. Qu'il soit utile, au point de vue de certains services, d'instituer des circonscriptions moins grandes que le département et plus grandes que la commune, on ne le peut contester ; mais il serait illusoire d'espérer que ces circonscriptions intermédiaires, utiles pour certains services spéciaux, puissent arriver jamais à cette vie propre et à cette consistance, que beaucoup de politiques et de publicistes rêvent avec raison pour les centres et les pouvoirs locaux.

---

## CHAPITRE IV

### DU RÉGIME MUNICIPAL EN FRANCE ET EN ANGLETERRE

De toutes les unités administratives, celle qui dans tous les pays a le plus de consistance et d'individualité, c'est assurément la commune. Il n'est pas de circonscription mieux tracée par la nature et à laquelle s'attache davantage l'affection des citoyens. Tout homme, si éloigné qu'il se tienne de la gestion des affaires publiques, se sent irrésistiblement porté à s'intéresser à la direction de sa propre commune : ceux-là mêmes qui sont le plus enclins à supporter facilement l'arbitraire dans le domaine politique, comprennent tout le prix de la liberté dans le domaine communal. Il n'est guère d'habitant de petite ville ou village qui ne réclame pour sa localité le droit de faire elle-même ses affaires, sans intervention d'aucun étranger, sans tutelle d'aucun supérieur. C'est, en effet, que les intérêts communaux touchent par tous les points, de la manière la plus directe et la plus ostensible, les intérêts particuliers : notre vie de chaque jour, nos habitudes les plus minutieuses, les plus intimes, dépendent quelquefois de la solution des questions communales. C'est, en second lieu, que ces questions se présentent, d'ordinaire, sous un jour très-simple, exemptes de toutes les complications dont les questions générales sont souvent embarrassées ; c'est qu'elles paraissent d'une compréhension facile et d'une solution aisée, et qu'on

les croit à la portée de tout citoyen, pour peu qu'il ait de sens et de réflexion : ce sont des intérêts tout pratiques et journaliers auxquels il s'agit de veiller, et il semble que pour s'y bien connaître et s'en bien tirer, il suffise, sans plus ample lumière ni plus longues études, d'être au courant des choses et des habitudes du pays, d'avoir reçu de la nature et fortifié par l'expérience quelque discernement et quelque solidité d'esprit. C'est enfin que, dans le cercle restreint d'une commune, chacun se connaît et s'apprécie à sa juste valeur, que les habitants se sentent aptes à choisir eux-mêmes les hommes les plus propres à bien conduire les affaires de tous et regardent, par conséquent comme un droit naturel et imprescriptible la faculté de nommer par leur libre suffrage et en connaissance de cause leurs mandataires. Telles sont les raisons qui ont fait de la commune l'unité administrative la plus solide, la plus résistante, la plus à l'abri des usurpations des pouvoirs supérieurs, celle dont la puissance a le moins subi d'éclipses et qui, possédant en soi le plus de force, rencontre autour d'elle le plus de sympathies.

Ce n'est pas qu'il faille s'imaginer que, en tous les pays du monde et dans tous les temps, le sort des communes ait été le même : si essentielle que soit à tout organisme social l'existence de cette division administrative, qui est comme la cellule élémentaire du corps politique, il n'en faut pas moins reconnaître que, pour n'avoir jamais été complètement étouffée, la commune s'est trouvée cependant en certains pays opprimée et presque atrophiée. L'esquisse rapide de l'administration communale en France et en Angleterre suffira pour montrer les extrémités de la destinée des communes : nous verrons comment dans l'un de

ces pays, elles jouissent de la plénitude de leur indépendance et de leur vitalité, et, dans l'autre, au contraire, réduites presque à l'expression la plus simple, elles sont bornées au minimum de leurs attributions et de leurs franchises. Suivant encore dans cette étude comparative la marche que nous avons adoptée jusqu'ici, nous remonterons un peu dans notre histoire et tracerons avec la précision, que comportera la brièveté, les vicissitudes des communes en France dans les dix derniers siècles : ce n'est pas là un hors-d'œuvre d'un intérêt rétrospectif ; il est inutile de répéter que le présent ne s'explique que par le passé, et que l'avenir ne se peut conjecturer que par l'exacte connaissance de l'un et de l'autre. Mais ce qu'il importe de signaler, ce qui ressortira de l'étude où nous entrons, c'est qu'il fut un temps, bien loin de nous, il est vrai, où l'organisation de nos villes, bourgs et communes, présentait beaucoup d'analogie avec l'organisation des villes, bourgs et paroisses anglaises.

On a dit, avec exagération sans doute, quoique avec un certain fond de raison, que si la commune est moins vivante en France que dans tout autre pays, nulle part elle n'a un passé plus glorieux. L'origine de nos communes est multiple et a deux sources principales : d'une part, la persistance des municipes romains en dépit de la conquête ; de l'autre part, l'insurrection des artisans et des bourgeois contre les caprices et l'arbitraire des seigneurs. De cette différence d'origine résultèrent des différences d'organisation. Elles furent d'autant plus nombreuses et plus tranchées que les communes, qui se constituèrent par voie de lutte et d'insurrection contre leur seigneur, n'eurent pas toutes le même succès et n'obtinrent pas toutes les

mêmes garanties. La royauté fut l'alliée intime et influente des villes et bourgs dans leurs dissensions incessantes avec l'aristocratie féodale. Nos rois du douzième et du dix-huitième siècle pensaient faire œuvre de grands politiques en « s'attachant les bourgeois sans les affranchir politiquement » (Guizot, *Civilisation en France*, tome IV, page 237) : et vraiment ils ne se trompaient pas. Ils intervenaient dans les querelles qui divisaient les artisans des villes et leurs seigneurs ; ils prêtaient souvent main-forte à l'exécution des chartes, et l'on eût pu croire qu'ils se considéraient comme caution des seigneurs dans les garanties que ceux-ci accordaient aux communes et comme obligés, à ce titre, de veiller à ce que ces garanties fussent intactes. Cette alliance intime de la royauté et des communes ne put durer toujours. L'habitude des franchises communales, de l'administration régulière et économe, la pratique, dans le cercle restreint des localités, de ce que l'on a appelé plus tard le *selfgovernment*, ouvrit aux bourgeois les yeux sur l'arbitraire, les malversations et les abus qui entachaient la gestion des services publics : les bourgeois devinrent exigeants : le tiers état, qui était né à l'abri des garanties communales et qui avait puisé ses principes dans les chartes des villes, ne tarda pas à effrayer la royauté par ses idées, ses aspirations et ses actes. Dès le quatorzième siècle les rois et les légistes qui les entouraient prirent les communes en suspicion : dès lors commença cette œuvre lente mais persistante de centralisation, qui finit par tuer toute vie locale. Les communes, cependant, ne perdirent pas en un jour leurs attributions : en dépit des envahissements du pouvoir central et des tendances à l'uniformité, qui se manifestèrent en France bien avant la Révolution, elles conser-

vèrent des attributions encore multiples et une grande diversité d'institutions.

On peut répartir en quatre catégories les localités qui existaient en France à la fin du moyen âge et pendant la première période de ce que l'on est convenu d'appeler les temps modernes. Les communes proprement dites, sorties presque toutes d'une lutte heureuse contre leurs seigneurs, jouissaient non-seulement de garanties qui étaient consignées dans leurs chartes, mais de pouvoirs propres pour défendre dans cette intégralité ces garanties. Sous la diversité des institutions, l'on peut dire que les villes et bourgs de cette classe possédaient, sans exception, les deux droits fondamentaux qui suivent, les seuls essentiels, à vrai dire, à une bonne organisation municipale : ils avaient le privilège de nommer leurs magistrats et de faire la police dans leur enceinte ; en second lieu ces magistrats locaux avaient le pouvoir de faire des lois municipales. A côté de ces communes proprement dites se trouvaient les *villes de bourgeoisie*, qui n'avaient ni magistrats électifs, ni règlements locaux : le droit de bourgeoisie consistait simplement à soumettre les villes à l'autorité royale, qui les administrait par des fonctionnaires révocables, ce qui soustrayait ces agglomérations aux caprices et à l'arbitraire des seigneurs. Une troisième catégorie comprenait les villes dites *de coutume*, qui ne s'administraient pas elles-mêmes comme les communes et qui n'étaient pas dirigées comme les bourgeoises par des fonctionnaires royaux ; leur sort était déterminé par des coutumes écrites qui réglaient d'une manière minutieuse les rapports entre les habitants et les seigneurs, principalement au sujet des redevances. Bien au-dessous de ces trois classes venait une quantité innombrable de



*communautés d'habitants*, disséminées dans la campagne sans magistrats ni garanties. Les communes, bourgeoises et lieux de coutume étaient, sans exception, des agglomérations importantes que remplissait la population urbaine : les communautés d'habitants, au contraire, étaient, presque sans exception, des villages ou des hameaux, peuplés par la population rurale. Ainsi existait en France, au moyen âge et au commencement des temps modernes, cette distinction essentielle entre les agglomérations urbaines et les paroisses rurales, distinction marquée par une différence notable dans les attributions et les institutions des unes et des autres : nous verrons qu'en Angleterre la même distinction, les mêmes différences d'attributions et d'institutions existent d'un côté entre les *boroughs* et les populations agglomérées, et de l'autre côté les paroisses rurales : ce qui prouve combien est naturelle cette différence d'organisation entre les agglomérations urbaines et les localités rurales, et combien nos législateurs ont agi à la légère en voulant, par un amour excessif de l'uniformité, donner aux unes et aux autres la même destinée.

Les agglomérations urbaines, en France, ne firent pendant les derniers siècles que perdre la plus grande partie de leur indépendance, sans que les communautés d'habitants gagnassent rien en autonomie ou en franchises. L'institution des juges consulaires, en 1563, enleva aux magistrats locaux le jugement des contestations entre les marchands ; en 1579, l'ordonnance de Blois leur fit défense de connaître des affaires criminelles : ils furent ainsi réduits à la gestion des intérêts économiques des communes et aux attributions de la police municipale. Mais ce qui porta le coup de mort aux communes, ce fut la vénalité

des offices municipaux. La royauté trouva bon de battre monnaie avec eux, et l'avarice des rois immola les derniers restes de l'autonomie communale. Dans les années qui précédèrent la Révolution, les communes étaient tombées dans un état complet d'impuissance et n'avaient guère plus d'initiative que les simples communautés d'habitants. Deux essais, qui méritent d'être remarqués, furent tentés pour les tirer de cette léthargie. L'un est l'édit de 1765, qui rétablit l'élection des magistrats municipaux, mais qui fut bientôt abrogé par un édit de 1771, lequel revint à la vénalité des offices. D'après l'édit de 1765, le corps de ville devait se composer, dans les villes ayant plus de 4,500 habitants, d'un maire, quatre échevins, six conseillers, un syndic receveur et un secrétaire greffier. Tous ces membres de l'administration municipale étaient élus au scrutin dans une assemblée de notables, lesquels étaient eux-mêmes élus séparément par diverses catégories de personnes déterminées. Dans les villes de moins de 4,500 habitants le nombre des échevins et conseillers était moindre. Le rétablissement des offices en 1771 ayant indisposé l'esprit public, un édit de juin 1787, inspiré principalement par un mémoire de Turgot sur les municipalités, établit un régime uniforme pour toutes les localités de France, sans distinguer en rien les agglomérations urbaines des paroisses rurales. Chacune avait son assemblée qui était composée 1° du seigneur et du curé, 2° d'un certain nombre de conseillers qui variait, suivant le nombre d'habitants, de 3 à 9, 3° d'un syndic. Cette assemblée, sauf les membres de droit, sortait de l'élection des citoyens qui payaient un certain cens, 5, 9 ou 12 livres, selon la population. Cette tentative ne fut jamais qu'un projet, que l'appro-

che de la Révolution empêcha de passer dans les faits.

Ainsi, quand la Révolution arriva, c'était déjà une tendance chez les politiques et les publicistes, et l'opinion publique adhérait à cette tendance, de soumettre à un régime uniforme les différentes catégories d'agglomérations qui couvraient la France. Il ne venait alors à l'esprit de personne qu'une ville importante eût droit à une organisation plus complète qu'une chétive paroisse rurale ; nul ne s'avisait de penser que les institutions d'une cité ne pouvaient être en même temps celles d'un hameau, et qu'en voulant plier les villes et les campagnes au même régime d'administration locale, on serait forcé de choisir entre ces deux systèmes : ou bien réduire à leur expression la plus simple les attributions municipales au point de contraindre et de gêner la vitalité et l'initiative des villes, ou les étendre au contraire en leur accordant leur entier développement au point de les rendre impraticables dans les villages. Nul ne réfléchissait qu'en pareil cas l'unité de régime touchait à la confusion : les esprits étaient tellement pénétrés de l'idée d'uniformité dans les lois et les institutions, qu'on perdait de vue les différences naturelles et constitutives qui séparent les paroisses rurales des agglomérations urbaines. L'histoire était là, il est vrai, et la comparaison des peuples étrangers pour montrer qu'en tous temps et en tous lieux les villes et les campagnes avaient eu un développement distinct et des institutions diverses : l'expérience prouvait que les hameaux ne forment pas un centre véritable et ne constituent pas une unité réelle, qu'ils ne peuvent trouver ce centre et cette unité que dans une circonscription plus étendue, tandis que les villes sont en elles-mêmes un organisme complet et indépendant.

Mais, aux approches de la Révolution, les esprits, tout empreints de systèmes et de plans géométriques, s'accommodaient mal des leçons que pouvaient fournir l'histoire, l'expérience et la comparaison des peuples étrangers.

Les lois du 2-14 décembre 1789 et du 30 décembre 1789-8 janvier 1790 supprimèrent toutes les municipalités existantes, et instituèrent dans toutes les localités des administrations fondées sur le principe électif. Le mot de commune perdit son acception première et, devenant générique, s'appliqua à toutes les localités indépendantes. Dans chacune d'elles les citoyens nommaient 1° un maire et un certain nombre d'officiers municipaux, lesquels constituaient le *corps municipal* ; 2° des notables en nombre double de celui des membres du corps municipal et formant le conseil général de la commune. Dans les communes au-dessous de 500 habitants le corps municipal ne se composait que de trois membres, le maire et deux officiers municipaux adjoints. Dans les communes au-dessus de 500 habitants, le nombre des membres du corps municipal augmentait avec la population jusqu'à atteindre le chiffre de 24 membres dans les villes au-dessus de 100,000 âmes. Après cette première division dans les conseils électifs venait une subdivision. Dans les localités où le corps municipal avait plus de trois membres, il se divisait en deux parties : le *bureau* et le *conseil*. Le bureau se composait du tiers des officiers municipaux, y compris le maire, et était chargé collectivement de l'action : le conseil composé des deux autres tiers délibérait dans les cas ordinaires : ce n'était que dans les circonstances extraordinaires que le *conseil général de la commune* était appelé à délibérer. On voit combien toute cette organisation était compliquée : ce

*bureau* qui était le pouvoir exécutif, ce *conseil municipal* délibérant à l'ordinaire et ce *conseil général de la commune* délibérant à l'extraordinaire ; c'étaient là bien des rouages pour des communes dont un très-grand nombre n'avaient guère plus de 500 habitants et présentaient à peine une agglomération. Une telle constitution eût pu se concevoir pour des villes, elle y eût fonctionné peut être sans trop d'embarras : dans les communes importantes, en effet, on a toujours distingué, tant sur le continent qu'en Angleterre, trois classes de magistrats ou conseillers : le bourgmestre, les échevins et les conseillers ordinaires, et de même de l'autre côté de la Manche, le maire, les aldermen et les *towncounsellors*. Mais ce qui était tout à fait nouveau et singulièrement déraisonnable, c'était d'appliquer un pareil régime à toutes les localités ayant plus de 500 habitants. Pour les localités au-dessous de 500 habitants le corps municipal n'étant, nous l'avons vu, composé que de 3 membres, l'action appartenait au maire seul et la délibération au corps municipal entier ; sauf les cas importants où la délibération appartenait, non plus seulement aux trois personnes composant le corps municipal, mais au conseil général de la commune. Comme si ces rouages étaient encore trop peu nombreux, la loi instituait en outre un procureur de la commune avec mission de défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la commune.

Assurément nulle loi ne porte plus le cachet de l'inexpérience. On avait voulu soumettre à un régime uniforme toutes les localités de France sans distinction ; et cependant l'on avait été contraint, dans la pratique, de faire une séparation entre ces localités, et de donner un régime différent à celles qui avaient plus de 500 habitants

et à telles qui en avaient moins. On ne s'était pas aperçu que c'était beaucoup plus haut qu'il fallait placer la séparation, et que d'un autre côté il la fallait faire beaucoup plus forte. On était arrivé à une multiplicité de rouages, dont le mécanisme compliqué ne pouvait se mouvoir faute d'espace et de matière dans nos étroites communes rurales.

En organisant ainsi les administrations municipales les lois de 1789 et 1790 avaient cherché à délimiter nettement leurs attributions. Les communes nouvelles n'étaient pas, comme les vieilles communes, comme les *boroughs* d'Angleterre, des unités indépendantes : elles étaient subordonnées aux administrations du district et du département. Les corps municipaux avaient des attributions propres : « régir les biens et revenus des villes, bourgs, paroisses et communautés ; régler et acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs ; diriger et faire exécuter les travaux publics qui doivent être à la charge de la communauté ; administrer les établissements qui appartiennent à la commune ; faire jouir les habitants d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité et de la sûreté dans les lieux, rues et édifices publics. » Les corps municipaux avaient aussi des attributions qui touchaient à l'administration générale et qui leur étaient déléguées : la répartition des contributions directes, la direction immédiate des travaux publics dans le ressort de la municipalité, etc. Les corps municipaux exerçaient toutes ces attributions sous l'autorité et le contrôle des assemblées administratives du district et du département.

Le double résultat des lois de 1789 et de 1790 avait été, en confondant les agglomérations urbaines et les paroisses rurales, d'instituer un régime local, uniforme il est vrai,

ou peu s'en fallait, mais singulièrement compliqué et impraticable dans la plus grande partie des localités, et d'un autre côté de placer toutes les communes, sans distinction d'importance sous l'autorité et le contrôle des assemblées du district et du département, ce qui enlevait aux villes l'indépendance dont elles jouissent de nos jours encore en Angleterre et dont elles avaient joui, en France même, au début des temps modernes.

La constitution du 5 fructidor an III fut en principe beaucoup plus sage : elle distinguait les communes ayant moins de 5,000 habitants et celles qui avaient une population supérieure. C'était faire preuve de grand sens et d'expérience. Au-dessous de 5,000 habitants, la commune avait un *agent municipal* et un *adjoint*, tous deux électifs ; ces agents se réunissaient au chef-lieu du canton avec les agents des autres communes du canton, et constituaient une assemblée chargée de délibérer sur toutes les affaires intéressant le tout ou les parties de la *municipalité cantonale*. Ainsi, l'action administrative restait à la commune, mais la délibération appartenait au canton, qui constituait la véritable division administrative, l'arrondissement se trouvant supprimé. Dans les communes ayant une population de 5,000 à 100,000 habitants, il devait y avoir une administration unique composée d'un nombre de membres qui variait, suivant le chiffre de la population, d'un minimum de 5 à un maximum de 9. Dans les communes au-dessus de 100,000 habitants, il était institué trois administrations de 7 membres, reliées entre elles par un *bureau central* de 3 membres, lesquels étaient nommés par le gouvernement, tandis que les membres des administrations municipales étaient électifs. Ce système avait sans

doute des défauts ; mais il avait un grand avantage, c'était de distinguer les agglomérations urbaines des localités rurales : les agglomérations urbaines, on ne saurait trop le répéter, sont par elles-mêmes un centre, et chacune d'elles constitue un organisme complet ; les localités rurales, au contraire, gravitent autour d'un centre et font partie d'un organisme plus vaste qu'elles-mêmes : aussi nous paraît-il rationnel de former les agglomérations urbaines en unités indépendantes, et de rattacher au contraire les localités rurales au canton auquel elles appartiennent. Mais encore est il que chaque localité rurale, hameau ou village, tout en ne constituant pas un organisme complet, tout en ne formant pas un centre, a cependant certains intérêts particuliers, très-peu nombreux, il est vrai, mais qui incontestablement lui sont propres : par cela même qu'elle est une paroisse, la localité rurale la plus chétive a une église, un cimetière, dont la garde et la gestion doivent lui appartenir. Si la constitution de l'an III avait parfaitement raison de rattacher, pour la viabilité, pour l'instruction, la police et les autres services publics, les localités rurales au canton, elle avait tort en absorbant complètement ces localités dans le canton et en les privant du droit d'administrer à elles seules ce qui n'appartient qu'à elles, l'église, le cimetière. En Angleterre, nous le verrons, le système municipal, si tant est qu'il y ait en Angleterre un système, se rapproche sur certains points du régime inauguré par la constitution de l'an III : les villes constituent des centres et des organismes parfaitement complets et indépendants ; les localités rurales, au contraire, sont rattachées au comté pour la presque totalité des services ; mais cependant ces localités en tant que paroisses, tout en se perdant dans



l'unité supérieure pour la plus grande partie de l'administration, retiennent encore leur indépendance en ce qui concerne leur église et leur cimetière (1).

La constitution du 22 frimaire an VIII vint changer radicalement le régime que la constitution de l'an III avait inauguré. On perdit de vue, de nouveau, la distinction si importante et si naturelle entre les agglomérations urbaines et les paroisses rurales : la passion de l'uniformité l'emporta. La municipalité de canton fut supprimée, l'on rétablit l'arrondissement, l'on restitua à toutes les communes leurs conseils municipaux et l'on rendit au premier magistrat de chaque commune le nom de maire. On alla encore plus loin dans cette voie de réaction, et l'on sacrifia le principe de l'élection : la nomination des maires et des conseillers municipaux appartint au premier consul dans les villes de 5,000 habitants et au-dessus, au préfet dans les localités moins importantes. Le seul tempérament à cet arbitraire du pouvoir central et de ses représentants, c'était que la désignation des maires et des conseillers municipaux ne devait pas sortir des listes des notabilités communales, que formaient les électeurs. Un sénatus-consulte de thermidor an X substitua à la désignation par le premier consul ou l'empereur sur la liste des notabilités communales, le droit pour les assemblées électorales de présenter deux candidats à raison de chaque place vacante. Mais un décret de 1806 limita singulièrement la portée de la candidature élective, en décidant que la présentation de candidats par les assemblées électorales n'aurait lieu qu'autant que le préfet

(1) On doit remarquer que sous le régime de la constitution de l'an III le catholicisme se trouvait aboli en tant que culte public.

n'aurait pas pourvu préalablement aux places vacantes. C'était, en effet, remettre au pouvoir central le droit de nommer, sans garanties ni conditions, les maires et conseillers municipaux. C'est aussi de cette manière que les choses se passèrent sous la Restauration, et l'on eut le singulier spectacle d'un gouvernement libéral au sommet et dans les affaires politiques, arbitraire, au contraire, à la base et dans les affaires administratives. La vie municipale se trouvait étouffée par un système où les magistrats et les conseillers locaux étaient les mandataires, non de leurs concitoyens, mais du chef de l'État. M. de Martignac voulut en vain modifier un état de choses aussi déraisonnable et rendre aux communes le droit de nommer leurs conseils municipaux. Le gouvernement de 1830 a l'honneur d'avoir opéré cette réforme. D'après la loi du 21 mars 1831, des électeurs spéciaux furent appelés à nommer le conseil municipal, dans le sein duquel le gouvernement devait prendre les maires et adjoints. On croyait ainsi avoir réalisé le *nec plus ultra* des libertés communales; la révolution de février cependant alla plus loin : par le décret du 3 juillet 1848, non-seulement le suffrage universel remplaça les catégories de la loi du 21 mars 1831, mais encore, pour les villes au-dessous de 6,000 habitants, le même décret substituait à la nomination administrative du maire et des adjoints l'élection par le conseil municipal. Au-dessus de 6,000 habitants, le gouvernement conservait le droit de désigner les magistrats municipaux. Ce système dura jusqu'à l'Empire : les lois du 7 juillet 1852 et du 5 mai 1855 attribuèrent au chef de l'État et aux préfets le pouvoir de nommer les maires et adjoints dans toutes les communes, sans distinction d'importance, et de

les prendre en dehors même des conseils municipaux. Ce n'était donc pas un retour à la législation de 1831, c'était un pas vers le régime du Consulat, de l'Empire et de la Restauration.

Telle est l'histoire compliquée de notre organisation municipale, depuis le jour où, emportés par une ardeur irréfléchie, ne voulant tenir aucun compte des précédents historiques et des institutions existantes, nos pères crurent pouvoir créer une administration uniforme pour toutes les localités rurales et urbaines. Ces vicissitudes nombreuses, ces pas en avant et ces retours en arrière, cette législation changeante, ce sont bien là les preuves évidentes qu'en pareille matière, l'improvisation est une folie, l'uniformité une chimère. De bonnes institutions, c'est-à-dire celles qui résistent à la pratique, et, pour prendre une expression vulgaire, qui se montrent bonnes à l'usage, ce ne sont pas celles qui sortent faites de toutes pièces du cerveau d'un philosophe, d'un politique ou encore des résolutions d'une assemblée : ce sont celles que le temps a élaborées, qui se sont lentement perfectionnées, qui sont l'œuvre moins de la raison et de la pensée humaine que du cours naturel des choses, de la force des événements et du concours des circonstances. Voilà pourquoi les efforts sincères pour constituer en France un bon régime municipal ont échoué : on avait trop cherché la régularité, l'uniformité ; l'on n'était parvenu après tant d'essais et de déconvenues, qu'à étouffer la liberté et la vie communales : pendant plus de trente ans, de 1800 à 1831, il n'y a eu dans nos grandes villes, comme dans nos petites localités, aucun symptôme de vie municipale ; et si, depuis 1831, nos communes commencent à renaître, si elles re-

prennent leur force, leur initiative, encore faut-il avouer qu'elles sont loin d'avoir cette consistance et cette vitalité que nous rencontrerons de l'autre côté de la Manche. C'est ce que démontrera amplement l'examen attentif de la constitution actuelle de nos administrations municipales et des administrations municipales anglaises.

L'administration municipale en France se compose de deux éléments : 1° du maire et des adjoints qui dirigent l'action administrative, 2° d'un conseil municipal électif.

Dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton et dans les villes qui, sans être chefs-lieux, ont une population d'au moins 3,000 âmes, le maire était nommé pour cinq ans par l'empereur sur la proposition du ministre de l'intérieur ; dans toutes les autres communes, le maire était nommé par arrêté du préfet. Le choix de l'empereur et du préfet n'était pas renfermé dans le sein du conseil municipal, comme il l'était sous le régime de la loi de 1831. Il existe même une circulaire ministérielle célèbre, qui, lors du renouvellement des conseils municipaux, engageait les maires à ne point se présenter aux élections municipales. Que le maire eût été nommé par décret impérial ou par arrêté préfectoral, il pouvait toujours être suspendu pour deux mois par le préfet : la suspension pouvait même se continuer au delà de ce délai avec l'approbation expresse du ministre de l'intérieur. On voit combien l'autorité centrale se défiait de ces premiers magistrats municipaux, elle ne négligeait rien pour les avoir en sa puissance et les soustraire même au contrôle de leurs concitoyens : elle les nommait sans conditions, elle les révoquait ou elle les suspendait, et elle voyait parfois d'un mauvais œil qu'ils deman-

dassent à leurs administrés de sanctionner leur gestion, en les élisant au conseil municipal.

Les fonctions municipales sont gratuites, mais elles comportent, comme en Angleterre d'ailleurs, des frais de représentation, qui ne sont accordées que par trois ou quatre grandes villes. Les conditions d'aptitude aux fonctions de maire sont très-simples et à peu près les mêmes que pour toute fonction élective : la seule qui mérite d'être signalée, c'est que le maire, premier magistrat municipal, doit être inscrit dans sa commune au rôle de l'une des quatre contributions directes. La charge de maire est incompatible avec beaucoup d'autres emplois : il est inutile d'énumérer ces nombreuses incompatibilités, qui toutes ont leur raison d'être évidentes, et ne partent d'aucun principe hostile à l'égalité.

Les attributions du maire sont aussi nombreuses que diverses. Ce magistrat, en effet, a plusieurs caractères : d'un côté, en tant qu'officier de l'état civil et officier de police judiciaire, il appartient à l'ordre de la justice, d'un autre côté il a des fonctions purement administratives. A ne considérer que ces dernières, on peut encore distinguer dans le maire deux qualités différentes : tantôt il agit comme *délégué du pouvoir central* et sous *l'autorité du préfet*, tantôt il agit comme administrateur de la commune sous le *contrôle* et la *surveillance du préfet*. De toutes façons le maire est donc le subordonné du préfet.

En qualité de délégué du pouvoir central, le maire est chargé de ce qui concerne la publication des lois et règlements ; il doit procéder à la révision des listes électorales, dresser le tableau de recensement pour la conscription, et accomplir en général toutes les obligations qui lui sont

imposées par différentes dispositions éparses dans plusieurs lois. Dans toutes ces matières le maire agit sous l'autorité du préfet. Aussi l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837 dit il expressément : « Dans les cas où le maire refuserait ou négligerait de faire *un des actes qui lui sont prescrits par la loi*, le préfet, après l'en avoir requis, pourra y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. » Pour tout ce qui concerne les attributions du maire comme délégué du pouvoir central, le préfet peut lui envoyer des ordres : il en est ainsi par exemple pour tout ce qui touche la police générale : le maire dans ce cas est tenu d'exécuter les ordres du préfet ; car si le maire est chargé de la *police municipale* comme administrateur de la commune, il n'est chargé de la police générale qu'en qualité de délégué du pouvoir central.

Comme administrateur de la commune, le maire n'est plus placé sous l'autorité du préfet, c'est-à-dire que le préfet ne peut plus lui donner des ordres ; mais il est, même alors, soumis à son contrôle, c'est-à-dire que le préfet a le droit d'annuler ses actes, ou de refuser l'approbation à ceux qui ne peuvent être exécutoires qu'en vertu de l'homologation préfectorale. C'est là encore une dépendance, mais moins étroite que la précédente. Le préfet, en effet, dans cette catégorie d'actes que le maire fait comme administrateur de la commune, n'a plus le droit de prendre l'initiative ; il peut empêcher ou annuler, mais il ne peut rien enjoindre, il n'a qu'un veto. Les attributions, que le maire exerce ainsi sous la surveillance de l'administration supérieure, sont nombreuses ; elles se divisent en deux catégories, lesquelles se rapportent à deux qualités différentes qui existent dans le maire ; ce sont d'abord les attributions qui lui appartiennent comme *magistrat municipal* et qui concer-

nent la police municipale, la voirie, etc. ; ce sont ensuite les attributions qu'il possède comme *représentant de la commune personne morale*.

Une des principales prérogatives du maire, c'est le pouvoir réglementaire qui lui est conféré. Il a ce pouvoir dans toute sa plénitude, sous la réserve de n'enfreindre ni les lois, ni les règlements d'administration publique, ni les règlements départementaux. Dans cette limite, le maire peut prendre, publier et faire exécuter des arrêtés soit temporaires, soit permanents. Mais cette omnipotence du premier magistrat communal est singulièrement limitée par le droit qu'a le préfet d'annuler les arrêtés municipaux. Il faut noter, cependant, que le préfet peut simplement annuler, mais non pas réformer ou modifier les arrêtés du maire. Dans tous les cas c'est au maire qu'appartient l'initiative, le préfet n'a que le veto. Telle est, du moins, la théorie, car la pratique est plus flexible et plus favorable au premier magistrat du département. Si, en effet, le préfet ne peut directement ordonner des mesures locales, ni rien substituer ou ajouter par voie de réformation à des arrêtés du maire, la loi lui laisse une porte détournée pour parvenir au même but. Le préfet a toujours la ressource de faire sur la matière un règlement départemental, applicable aux diverses communes du département, ce qui peut avoir pour résultat, non-seulement de réduire à néant les arrêtés locaux pris par les maires sur le même objet, mais de substituer en pratique des clauses nouvelles à celles qu'avaient adoptées les arrêtés locaux : par ce faux-fuyant le préfet obtient l'initiative et le droit de réformation, que la loi lui avait refusés directement. Il est de principe que, entre les arrêtés des maires, il faut distinguer ceux qui sont

permanents de ceux qui sont temporaires : quoique soumis les uns et les autres au contrôle du préfet qui les peut annuler, ils diffèrent en ceci que les arrêtés temporaires sont immédiatement exécutoires sauf l'annulation par le préfet, tandis que les arrêtés portant règlement permanent ne deviennent exécutoires qu'après l'approbation du préfet ou après l'expiration d'un délai de trente jours sans que le préfet ait manifesté son opinion. La différence, on le voit, peut être intéressante en fait, mais n'a aucune importance en principe. En fin de compte, ces arrêtés sont toujours soumis au veto préfectoral, aussi doivent-ils être envoyés par le maire au sous-préfet, qui les transmet à son supérieur.

Après avoir ainsi esquissé rapidement les diverses attributions et pouvoirs du maire, il importe de réunir ces traits épars, pour dessiner nettement le caractère de ce premier magistrat municipal. Ce qui frappe, au premier abord, c'est la diversité, parfois même la contrariété de ses qualités différentes. Rien n'est plus complexe et moins un que le rôle qu'il est appelé à jouer : il a comme deux faces et deux natures, de même que sous le régime de la loi de 1831 il avait deux origines : c'est une fonction hybride. Ses pouvoirs sont en eux-mêmes immenses ; ils embrassent toutes les matières que les lois générales ou les règlements départementaux n'ont pas réglées. Mais ces pouvoirs, si étendus, sont rendus singulièrement précaires par le veto préfectoral, qui est suspendu sur eux comme une épée de Damoclès. Selon qu'on le considère dans ses rapports avec les administrés ou dans ses rapports avec le préfet, le maire est grand ou il est petit ; c'est un maître presque absolu, ou un subalterne presque sans consistance ; on pourrait, ce semble, résumer



en ces quelques mots le caractère du premier magistrat municipal : il est aussi indépendant de ses administrés qu'il est dépendant du préfet.

Nous n'avons que quelques mots à dire des adjoints : ce sont tantôt des suppléants, tantôt des auxiliaires du maire. Dans chaque commune au-dessus de 2,500 habitants il y en a deux : au-dessus de 10,000 habitants, le gouvernement peut ajouter un adjoint de plus par 20,000 âmes. L'adjoint remplace le maire absent ou empêché et est alors subrogé à tous ses droits et pouvoirs ; il peut, en outre, recevoir du maire la délégation d'une partie de ses pouvoirs, mais non de la totalité. Alors même qu'il n'agissait ni comme suppléant, ni comme délégué partiel du maire, l'adjoint pouvait assister au conseil municipal, mais seulement avec voix consultative, à moins qu'il n'eût été élu au conseil.

Le conseil municipal est une assemblée délibérante, qui partage avec le maire la responsabilité de l'administration de la commune. Il est composé de membres élus par les habitants ; le nombre de ses membres varie avec la population et oscille entre un minimum de 10, pour les communes au-dessous de 500 habitants, et un maximum de 36, dans les villes qui ont 50,000 âmes. Il est à remarquer que les lois récentes qui ont réglé l'organisation des conseils municipaux, ont beaucoup moins redouté le grand nombre des membres que ne paraissaient le faire les lois et les constitutions de la première république : si l'on se reporte à l'esquisse rapide que nous avons tracée des lois et constitutions républicaines, on verra que leur résultat était d'organiser dans toutes les localités de petites oligarchies de peu de membres et parfois même des triumvirats : c'é-

tait là une organisation défectueuse, car la première qualité d'une assemblée délibérante, c'est qu'elle soit en nombre suffisant pour que toutes les opinions puissent se produire, se discuter et s'éclairer.

Les conseillers municipaux sont nommés par les électeurs inscrits sur les listes de la circonscription communale : il est inutile de s'arrêter sur les formalités relatives aux élections, non plus que sur les cas d'incapacité et d'incompatibilité ; deux remarques seulement sont nécessaires : la première, c'est que le scrutin de liste s'applique aux élections de la commune : on a pensé que dans le cercle étroit d'une ville les citoyens notables et capables étaient connus de chacun, et, de plus, qu'il serait singulièrement difficile, pour ne pas dire impossible, de diviser en plusieurs circonscriptions des communes qui, parfois, n'ont que quelques centaines d'habitants : cette dernière raison, croyons-nous, est la dominante ; car la loi permet aux préfets de diviser les villes importantes en sections, et même de déterminer le nombre de conseillers que chaque section élira. Le préfet avait, en pareille matière, un pouvoir absolu, qui n'était limité que par l'obligation de proportionner exactement le nombre de conseillers à élire dans chaque section avec le nombre des électeurs, qui y habitent, et en outre par l'interdiction de composer une section avec des électeurs qui n'auraient entre eux aucun lien territorial. La seconde remarque, que nous avons annoncée, c'est que dans les communes qui ont plus de 500 habitants, les parents au degré de père, frère, fils et les alliés aux mêmes degrés ne peuvent faire partie du même conseil municipal ; on a voulu empêcher les coteries de famille d'absorber toute la vie communale : mais malheureusement, on le

voit, ces coteriès peuvent se former à leur aise précisément dans les localités où le conseil municipal est le moins nombreux, et où par conséquent elles auraient la plus fâcheuse influence : c'est que dans ces petites localités le recrutement du conseil municipal est chose difficile et qu'il ne faut pas compliquer encore : ce n'est pas, en effet, œuvre aisée, que de trouver dans nos communes de 200 habitants 10 citoyens capables et consciencieux : c'est encore là un des exemples des nombreux embarras qui sont attachés à l'existence d'aussi chétives circonscriptions.

Les conseils municipaux avaient, autrefois, une existence de cinq ans ; c'était assez ; il est bon que les assemblées délibérantes se retrempent après un petit nombre d'années à leur source naturelle, l'élection ; il est fâcheux d'éterniser ces fonctions qui n'ont leur origine que dans le mandat des administrés : quand une charge est à la nomination du souverain, elle peut être de longue durée, parce que le souverain peut ordinairement intervenir pour casser le titulaire, s'il oublie ses devoirs et les engagements qu'il a pris ; mais quand une charge est élective, il importe que celui qui l'a obtenue de la confiance de ses concitoyens reparaisse devant eux après un laps de temps modéré, pour se soumettre de nouveau à leur verdict. Sans la perspective de cette élection nouvelle à courte échéance, la responsabilité s'atténue, au point de disparaître quelquefois tout à fait. Or, il nous paraît que cinq ou six ans sont le maximum du délai possible pour que la responsabilité se conserve. Les Anglais mêmes, nous le verrons, sont loin d'accorder une vie aussi longue à leurs assemblées municipales. Mais la loi de 1867 sur les conseils municipaux décida que, à l'avenir, ils seraient élus pour sept années.

Ce qu'il y a de curieux, c'est que les maires sont toujours nommés pour cinq ans comme sous le régime antérieur. Ce n'est pas là le résultat d'une inadvertance. On a voulu, de dessein prémédité, éviter la coïncidence entre la nomination des maires et l'élection des conseils, afin que l'élection ne pût être dirigée vers le but unique de renverser le maire. C'est afin d'empêcher, autant qu'il était possible, le suffrage des habitants de prononcer son arrêt sur l'administration du premier magistrat municipal que l'on a introduit dans notre législation cette bizarrerie. Assurément le moyen est inefficace : la population d'une commune pourra toujours témoigner son mécontentement contre le maire, en nommant un conseil municipal qui lui sera hostile ; mais cette manifestation n'aura pas autant d'éclat ni de portée que si elle coïncidait avec l'époque légale de la nomination du maire : c'est cette satisfaction sans importance que la loi de 1867 semble avoir cherchée.

L'esprit de défiance du gouvernement contre les électeurs et leurs mandataires persiste donc en dépit des améliorations récentes ; on en trouve une foule de preuves. Dans l'intervalle des sept années, qui constituent la vie normale d'un conseil municipal, on ne pourvoit pas au remplacement des membres décédés ou démissionnaires, à moins que leur nombre n'ait été réduit aux trois quarts. Ce sont là des dispositions assez indifférentes ; mais voici qui est plus grave : le pouvoir central a le droit de dissoudre le conseil municipal pour le remplacer par une commission administrative, et cette commission administrative, qui n'est investie d'aucun mandat de la part des administrés, peut être maintenue en fonctions pendant trois ans. On ne pouvait mieux dire que le pouvoir

central a autant de défiance à l'égard des électeurs locaux qu'il a de confiance en ses préfets. Cette confiscation pendant cette longue période de la vie municipale d'une commune et de son droit imprescriptible à s'administrer elle-même, n'a, à notre connaissance, dans l'administration anglaise, rien de correspondant ni d'analogue.

Le chef de l'État a seul le droit de dissoudre le conseil municipal, le préfet a le pouvoir de le suspendre. Cette suspension ne doit durer que deux mois ; mais, à l'expiration de cette période, la suspension, si elle est approuvée par le ministre, peut se continuer toute une année : l'on voit combien de précautions a prises le pouvoir central contre l'initiative et l'indépendance des assemblées délibérantes électives : suspension de deux mois par arrêté préfectoral, suspension d'une année avec l'approbation du ministre, dissolution par décret impérial, installation d'une commission administrative qui peut durer trois ans : ce sont là, en vérité, de terribles armes, que nos conseils municipaux seraient bien téméraires d'affronter.

Le conseil municipal tient chaque année quatre sessions ordinaires, en février, mai, août, septembre : chacune de ces sessions peut durer dix jours et le conseil y peut délibérer sur tout ce qui rentre dans sa compétence. Les sessions extraordinaires ne peuvent se tenir qu'en vertu d'une autorisation du préfet ou du sous-préfet, et le conseil ne peut s'y occuper que des affaires pour lesquelles il a été spécialement réuni. Le préfet ou le sous-préfet peuvent accorder l'autorisation de tenir des sessions extraordinaires sur la demande du maire ou sur celle du tiers des conseillers municipaux ; il y a toutefois une différence entre les deux cas ; quand la demande est faite par le tiers

des conseillers, le préfet, s'il refuse d'accorder l'autorisation, doit répondre par un arrêté motivé; si elle est faite, au contraire, par le maire, le préfet peut refuser en gardant le silence ou, en d'autres termes, par prétérition. C'est avec cette suprême aisance et cette indifférence dédaigneuse, que l'administration a le droit d'accueillir la demande du premier magistrat municipal pour une réunion extraordinaire du conseil de la commune. Ainsi, telle est la défiance invétérée, qui inspire le pouvoir central, à l'égard de l'initiative locale, que même dans ces modestes questions de la vie municipale il semble qu'il soit nécessaire de se prémunir de toutes les interdictions administratives.

Telle est l'organisation du conseil municipal et le mécanisme de son fonctionnement d'après la loi de 1867; il importe d'étudier, d'un autre côté, ses attributions. Elles sont nombreuses, complexes et viendront chacune à leur place dans la suite de cet ouvrage; il suffit d'esquisser ici les différentes catégories de pouvoirs que la loi a remis aux conseils municipaux, pour se faire une idée exacte, quoique générale, de notre administration communale. Les conseils municipaux peuvent prendre quatre espèces de délibérations. Celles de la première catégorie se distinguent par ce caractère, qu'elles sont exécutoires en vertu de leur propre force et sans approbation préalable de l'administration supérieure. Il ne faut pas d'ailleurs se tromper sur la portée de ces délibérations; si elles n'ont pas besoin de l'approbation du préfet, elles peuvent être annulées par lui. En fin de compte, la plus grande indépendance des conseils municipaux se borne à pouvoir prendre une initiative, qui reste soumise au veto préfectoral. La loi de 1837 limitait à quatre cas les *délibérations réglementaires*, c'est le nom des délibérations

de cette catégorie. La loi de 1867 énumère neuf autres cas, qui sont, sauf une différence que nous allons signaler, assimilés aux premiers. Le conseil municipal sous le régime nouveau peut donc prendre des délibérations réglementaires dans treize cas déterminés. Leur énumération serait ici trop longue et se trouvera mieux à sa place dans d'autres parties de cet ouvrage. Il suffit de dire que ces treize cas, où les délibérations réglementaires, c'est-à-dire exécutoires par elles-mêmes sauf annulation par le préfet, sont de mise, ont ce caractère commun de se rattacher tous à la gestion du patrimoine communal ou aux droits de place à percevoir dans les marchés et lieux publics. Nous avons annoncé que l'assimilation des neuf cas nouveaux, introduits par la loi de 1867, aux quatre cas que contenait la loi de 1837, n'était pas complète et comportait une différence; il est fâcheux que cette différence soit conçue dans un sens restrictif : « En cas de dissidence entre le maire et le conseil municipal, dit la loi nouvelle, la délibération ne sera exécutoire qu'après approbation du préfet. » Comme cette restriction ne rétroagit pas aux quatre cas prévus par la loi de 1837, il en résulte qu'il faut diviser en deux catégories les délibérations réglementaires du conseil municipal : 1° celles qui, d'après la loi de 1837, sont exécutoires par elles-mêmes, quand même le maire aurait été en désaccord avec le conseil municipal, le préfet conservant dans tous les cas le droit d'annulation ; 2° celles qui, d'après la loi de 1867, sont exécutoires par elles-mêmes sauf annulation, à moins que le maire ne se soit trouvé en désaccord avec le conseil, auquel cas l'approbation préalable par le préfet serait exigée. Est-ce assez de distinctions et de précautions ? Ainsi, telle est la défiance de nos législateurs envers les as-

semblées locales, qu'elle s'introduit même dans des lois qui sont marquées cependant d'un caractère relativement libéral. L'observation générale, qui résulte de toutes nos législations successives, le résumé en quelque sorte de leur esprit, c'est que les conseils municipaux sont aux yeux du pouvoir central des suspects, auxquels on peut parfois laisser une liberté d'allures apparentes, mais qu'on ne saurait trop surveiller et ralentir dans leurs mouvements.

La seconde catégorie de délibérations comprend toutes celles qui ne sont exécutoires qu'en vertu de l'approbation de l'administration supérieure, le préfet ou le chef de l'État suivant les cas ; cette catégorie, depuis la loi de 1867, s'est notablement réduite au profit de la précédente ; elle se trouve n'avoir plus pour objet que le budget en recettes et en dépenses et les grands travaux de voirie. La principale des délibérations de cette seconde catégorie concerne l'examen du compte d'administration, que le maire doit présenter annuellement au conseil municipal.

Le conseil donne son avis toutes les fois qu'il est consulté par le préfet, et il est des cas énumérés par la loi où le préfet doit demander cet avis, sans être jamais tenu de s'y soumettre. Le conseil peut encore émettre des vœux sur les matières d'intérêt local, mais il ne peut faire ni publier des proclamations ou adresses. Ces avis et ces vœux forment la troisième et la quatrième catégorie des délibérations des conseils municipaux.

L'examen rapide de l'organisation des conseils municipaux et de leurs attributions semble pouvoir se passer de tout commentaire. Nos lois n'ont voulu accorder à ces modestes assemblées qu'un pouvoir fort réduit ; elles ont craint une initiative trop hardie, des entreprises téméraires ou



onéreuses. En premier lieu, l'on s'est mis en garde contre les écarts de ces assemblées électives en leur enlevant complètement l'action pour ne leur laisser que la délibération, en remettant le pouvoir exécutif dans la commune à un agent nommé par le pouvoir central et ne dépendant que de ce pouvoir ; en second lieu, il semble que l'on ait voulu rendre les conseils municipaux indépendants des électeurs, dans la mesure du moins où cette indépendance est possible, en prolongeant l'existence légale des conseils pendant sept années et en éloignant ainsi le moment où les conseillers auraient à rendre compte au public de leurs actes et de leurs votes ; en troisième lieu, l'on a imaginé un mécanisme fort heureux pour rendre parfaitement inoffensives dans la pratique, les erreurs et les fautes des conseils municipaux : dans toutes les affaires qui sont de leur compétence, l'administration supérieure s'est réservé tantôt le premier mot, tantôt le dernier ; si bien que là où les conseils municipaux ont l'initiative, l'administration supérieure ne laisse pas de conserver soit un droit d'approbation préalable, soit un droit d'annulation : ainsi dans tous les actes de la vie municipale, l'administration centrale intervient pour moitié, ce qui réduit à de bien minimes proportions la vie propre de nos localités.

Tel est en France l'état des choses (1), il est tout autre en Angleterre. Là, l'histoire, les institutions, et plus encore peut-être les idées et les mœurs, sont contraires aux nôtres. Dès l'origine des temps modernes les événements intérieurs, la politique intestine ont pris une marche opposée dans les

(1) Il a été légèrement modifié par une loi de 1871 sur l'organisation des conseils municipaux ; nous analysons cette réforme dans une partie postérieure de cet ouvrage.

deux pays. En France, les bourgeois s'allient à la royauté pour avoir raison des nobles; et la royauté, après avoir battu les nobles, se retourne contre les bourgeois pour les terrasser à leur tour; les communes tombent dans la même impuissance que les châteaux; et quand la royauté, à son tour, succombe, la centralisation lui survit; le mécanisme, une fois établi, continue à fonctionner avec la même régularité, peu importe qu'il soit mû par une seule main ou par plusieurs; l'omnipotence des bureaux succède à l'omnipotence de la cour: ni les campagnes, ni les villes ne se trouvent émancipées. En Angleterre, le peuple des communes et l'aristocratie des comtés se liguent contre la royauté et la réduisent à l'impuissance; puis, vivant ensemble en bonne harmonie, chacun chez soi, ils conduisent l'un et l'autre leurs affaires propres sans aucune intervention de l'autorité supérieure. De cette différence dans le point de départ et dans l'allure initiale résultent pour l'Angleterre et pour la France de grandes différences dans les points d'arrivée et les résultats acquis. En Angleterre, tous les éléments divers, qui existaient à la fin du moyen âge se sont développés, à leur aise et sans entrave; ils n'ont traversé aucune grande crise, ni subi aucune réforme radicale; aussi sont-ils doués d'une singulière vitalité; mais d'un autre côté ils sont disparates et n'offrent pas cette régularité, cette harmonie qui semblent être le but suprême de nos efforts.

L'aristocratie des comtés, avons-nous dit, fit alliance en Angleterre avec le peuple des villes pour résister aux empiétements de la royauté, c'est-à-dire du pouvoir central. Le sens de cette alliance est assez bien caractérisé par un mot actuellement en usage, elle provenait d'un esprit *particulariste*: chacun voulait être maître chez soi; les grands pro-

priétaires terriens dans les campagnes, les bourgeois dans les villes. Aussi arriva-t-il que, après la victoire, les campagnes et les villes continuèrent à former deux éléments différents, et quoique toujours prêtes à s'unir contre la royauté, si la royauté redevenait ambitieuse, elles restèrent et elles restent encore distinctes d'intérêts, d'institutions et de tendances. Les campagnes, pour leur administration, se confondent avec le comté et se perdent presque dans son organisme; les villages et hameaux ne constituent pas des unités complètes, bien qu'ils aient, en tant que paroisses, quelques attributions propres; ils vivent de la vie du comté, sont soumis à ses magistrats et à ses institutions. Tout au contraire les bourgs sont en eux-mêmes des centres indépendants, parfaitement complets, isolés du comté ou traitant avec lui d'égal à égal. Ainsi existe en Angleterre, à l'état traditionnel, cette distinction radicale entre les circonscriptions rurales et les agglomérations urbaines, distinction que nous avons reconnu être aussi conforme à la nature des choses qu'elle est contraire aux idées d'uniformité absolue et de régularité géométrique, qui dominent la majeure partie des esprits en France. Or, cette distinction entre les villes et les campagnes ne consiste pas seulement dans la délimitation des circonscriptions, dans l'absence de toute subordination des unes aux autres ou dans le défaut d'une hiérarchie commune, elle réside beaucoup plus dans la différence des institutions et des régimes généraux d'administration, qui sont en vigueur, d'un côté, dans les paroisses rurales et, de l'autre côté, dans les agglomérations urbaines. Nous avons tracé dans le chapitre qui précède l'organisation des comtés, c'est-à-dire des circonscriptions rurales en Angleterre; nous avons vu que le caractère dominant des institu-

tions du comté, c'était que l'administration était confiée à de grands propriétaires fonciers, qui votaient les dépenses et les impôts sans être munis, à cet effet, d'aucun mandat de la part de leurs concitoyens ou administrés. Les institutions des villes et des bourgs, au contraire, sont complètement démocratiques : le principe de l'élection et du contrôle populaire y forme la clef de voûte de tout le système : la seule analogie qui existe entre le comté et le bourg, c'est que tous les deux sont parfaitement indépendants dans leur sphère et que le pouvoir central n'exerce de tutelle ni sur l'un ni sur l'autre.

Du développement tout historique des bourgs en Angleterre résultait l'absence absolue de tout régime uniforme d'administration. Les institutions différaient presque dans chaque ville : le contrôle de l'autorité centrale était complètement absent. L'on crut s'apercevoir que les corporations municipales, abandonnées ainsi à elles-mêmes, sans autre loi que la coutume, se laissaient parfois entraîner à de dangereux abus. L'on citait des exemples de villes qui administraient sans publicité leurs finances, d'autres qui employaient une partie de leurs revenus à des destinations dépourvues de tout caractère d'utilité publique. La révolution de 1830 venait d'éclater sur le continent, et la France s'occupait d'élargir les bases de son système municipal, quand l'Angleterre pensa à donner au sien plus de régularité et de fixité : des enquêtes sérieuses furent faites pour arriver au moyen d'empêcher les abus sans entraver la liberté des bourgs et, après de longues discussions, la loi du 9 septembre 1835 (3 et 6 Will. IV, ch. 76) définit 178 circonscriptions urbaines et, sans détruire en rien les vieilles traditions, constitua une organisation civile, qui non-seu-

lement diffère de l'organisation du comté, mais encore forme avec elle un contraste presque parfait.

Les corporations urbaines restèrent, au point de vue de l'administration, complètement indépendantes des comtés où elles pouvaient se trouver englobées. Tandis que dans le comté les mêmes personnes, les juges de paix, réunissent les fonctions administratives aux fonctions judiciaires, ces deux ordres d'attributions furent séparés dans les villes. Nous ne parlerons pas ici de l'organisation judiciaire dans les bourgs.

Au point de vue administratif, l'autorité dans les bourgs municipaux se trouve appartenir tout entière au conseil municipal. Ces assemblées sont composées de trois éléments distincts : le maire, qui est le chef de la municipalité, et un nombre déterminé de conseillers et d'*aldermen*. Les bourgs sont souvent divisés en sections, *wards*, et à chacune d'elles est assigné un certain nombre de conseillers et d'*aldermen*. Les conseillers sont élus directement par les bourgeois (*burghesses*) du bourg ou de la session à laquelle ils se rattachent. Pour être éligible, il faut un certain revenu dont le chiffre varie avec la population de la ville. Les conseillers, *town-counsellors*, sont élus pour trois ans et sortent par tiers chaque année. Les *aldermen* sont nommés par les conseillers pour six ans et sortent par moitié tous les trois ans. Les conditions d'éligibilité sont pour eux les mêmes que pour les conseillers. Les *aldermen*, issus ainsi d'un suffrage à deux degrés, ne constituent pas un corps délibérant en dehors du conseil municipal, ils en font simplement partie n'ayant sur les conseillers qu'une préséance honorifique : ils jouent le rôle d'élément modérateur, mais n'ont rien de distinct et de spécial dans leurs attributions. Le maire (*mayor*) est

élu chaque année et pour un an par la réunion du conseil municipal. Ces trois éléments, procédant tous de l'élection, mais selon différents modes et pour des durées inégales, constituent l'assemblée qui dirige les affaires municipales avec une autorité presque omnipotente. Cette autorité réside dans le conseil même et non pas seulement dans le maire qui le préside. Ce conseil n'est pas seulement une assemblée délibérative : l'action et l'exécution lui appartiennent en propre. Il est assez ordinaire que les conseils municipaux en Angleterre aient un assez grand nombre de membres : en général l'on trouve, de l'autre côté de la Manche, un notable avantage à ce que les assemblées administratives ou politiques soient nombreuses. Néanmoins, afin que la marche des affaires puisse être expéditive, c'est une coutume presque universelle que le conseil municipal se subdivise en beaucoup de comités voués chacun à une spécialité. Mais il ne faudrait pas croire que ces différents comités, pris dans le sein du conseil municipal, fussent comme nos commissions qui n'ont pour but que d'étudier certaines catégories d'affaires, et de préparer les solutions sans pouvoir prendre de résolutions, ni surtout rien exécuter. Les pouvoirs des comités spéciaux sont, en Angleterre, très-étendus et comprennent l'action aussi bien que la délibération : ces comités ont une délégation du conseil à l'effet de diriger les services spéciaux dont ils sont chargés d'ordinaire, les comités spéciaux agissent seuls avec une autorité entière sous la réserve de rendre compte de leurs opérations au conseil municipal. C'est ainsi que, à Manchester, le conseil municipal, composé d'un maire, 16 aldermen et 48 conseillers, se subdivise en 21 comités, qui exercent dans le cercle de leurs attributions respectives tous

les pouvoirs dévolus au conseil municipal, sous la réserve de lui rendre périodiquement compte de leurs actes. Cette organisation se retrouve dans tous les bourgs régis par la loi de 1835 : il résulte de cette organisation que les conseils municipaux ne tiennent chaque année qu'un très-petit nombre de réunions générales. Les comités spéciaux, au contraire, se réunissent souvent : le maire est habituellement membre de droit de chacun d'eux et dirige leur action : les comités spéciaux sont rééligibles tous les ans.

Le conseil municipal tient chaque année quatre sessions ordinaires dont l'époque est fixée par la loi : il peut toujours être tenu des sessions extraordinaires, soit sur la convocation du maire, soit sur la demande de cinq membres du conseil municipal, alors même que le maire serait d'un avis opposé.

Les charges de maire, alderman ou conseiller municipal, sont gratuites, mais d'un autre côté elles sont obligatoires, et l'on ne peut s'y soustraire qu'en payant une amende qui monte jusqu'à cent livres sterlings. Il est d'usage, dans certaines villes, d'accorder au maire tantôt des frais de représentation en numéraire, tantôt des voitures et des chevaux, sans que ces allocations fassent disparaître le caractère de gratuité attaché à la fonction. Une grande administration ne peut reposer uniquement sur des fonctionnaires gratuits : aussi dans les bourgs un peu considérables trouve-t-on, à côté ou plutôt au-dessous des membres du conseil municipal, des agents nommés *clerks*, chargés de la préparation des affaires et de l'expédition de la besogne courante. Ce sont là de simples employés sans autorité propre, mais qui ne laissent pas que d'avoir parfois une haute position et une grande influence. Les principaux de

ces agents sont le secrétaire-municipal (*townclerk*) et le trésorier. Le secrétaire de la ville, comme le greffier de paix du comté, centralise dans sa main toutes les affaires : il a un salaire très-considérable dans les grandes villes et qui dépasse même parfois celui des ministres des États du second ordre sur le continent. A Manchester le secrétaire municipal a un traitement de 1,500 livres st. (37,500 fr.), le secrétaire adjoint a 400 livres (10,000 fr.) et le trésorier 500 livres (12,500 fr.). A Liverpool le secrétaire municipal a 2,500 livres (62,500 fr.) de traitement ; il a 1,350 livres (33,840 fr.) à Birmingham. Ces agents si bien rémunérés ne sont cependant que subalternes : ils sont nommés comme tous les employés de la commune par le conseil municipal.

Outre les membres du conseil municipal les électeurs nomment encore deux sortes de fonctionnaires : 1° les *assessors*, assesseurs, qui ont pour mission d'assister le maire pour la révision des listes et pour tout ce qui concerne les opérations électorales ; 2° des *auditors*, auditeurs, qui sont chargés de la révision des comptes municipaux. Ces personnages électifs ne font pas partie du conseil et n'ont que la compétence restreinte que nous venons d'indiquer.

Telle est l'organisation des municipalités anglaises, telle qu'elle ressort de la loi de 1835. Les bourgs constituent des unités complètement indépendantes et ne relevant que d'elles-mêmes. Le pouvoir central n'a auprès des bourgs aucun fonctionnaire, chargé de tutelle ou de surveillance. Le conseil municipal, issu de l'élection, est, sauf quelques réserves ; que nous indiquerons dans le courant de cet ouvrage, complètement omnipotent. Il est à la fois un corps exécutif et une assemblée délibérante : il n'a pas à deman-



der à l'autorité supérieure d'homologuer ses actes ou d'approuver ses délibérations ; il nomme lui-même tous ses agents et les surveille : il délègue ses pouvoirs pour les différents services aux comités spéciaux, pris dans son sein, lesquels sont aussi, dans la sphère de leurs attributions, des corps exécutifs. Rien n'est plus démocratique que cette organisation du bourg municipal anglais. Le maire nommé par les conseillers, qui, eux-mêmes, sont nommés par les citoyens, n'a point d'initiative spéciale et d'autorité propre : il n'est que le président du conseil, *primus inter pares* : dans le conseil municipal seul résident tous les pouvoirs, de lui part toute la vie communale. Toutes ces fonctions électives n'ont qu'une durée restreinte : les *aldermen* seuls restent six ans en charge, mais les simples conseillers qui forment l'immense majorité du conseil municipal n'ont qu'un mandat de trois années, si bien qu'ils sont toujours sous la menace d'une élection nouvelle à courte échéance : quant au maire, ses fonctions sont annuelles.

Combien différentes sont les conditions de vie de notre commune française ! Réunie sous beaucoup de rapports au département qui l'absorbe ; dépendant du préfet qui nomme presque tous les employés communaux ; ayant à sa tête un magistrat nommé pour cinq ans par l'autorité supérieure ; dotée d'un conseil municipal, dont les attributions sont simplement délibératives et dont les résolutions peuvent être infirmées par l'autorité préfectorale ; exposée même à se voir enlever cette dernière garantie d'un conseil municipal élu et à subir pendant trois années, selon le caprice du gouvernement central, le joug d'une commission administrative : sous ce régime étroit et oppressif, qui constitue la curatelle la plus sévère, notre com-

mune est dépourvue de toute autonomie, impuissante qu'elle est à rien faire, fût-elle unanime, sans le consentement de l'autorité supérieure. Les communes françaises sont traitées en mineurs incapables, contre lesquels il y a présomption d'ignorance, et dont toutes les délibérations, toutes les résolutions doivent être scrupuleusement contrôlées par ce juge infailible et omniscient, l'administration centrale : les communes anglaises, au contraire, sont considérées comme des personnes viriles et mûres, en pleine possession de leur jugement et de leurs droits et qui, alors même qu'elles viendraient à errer, ayant seules la responsabilité de leurs actes, n'ont à se plier devant aucune ingérance étrangère.

Nous n'entrerons pas ici dans le détail des diverses attributions des conseils municipaux en Angleterre. Cette étude sera plus à sa place dans les différents chapitres qui constitueront la seconde partie de cet ouvrage. Qu'il nous suffise d'indiquer ici rapidement les diverses catégories de pouvoirs, que la loi a remises aux administrateurs des bourgs. A ne considérer que l'acte organique de 1835, les attributions des conseils municipaux sont renfermées dans des limites assez étroites ; ces attributions se ramènent aux services suivants : 1° l'administration des biens et revenus municipaux et des fondations d'intérêt local, à l'exception des fondations charitables, qui sont soumises à un régime spécial que nous aurons à étudier ; 2° le service des cours de justice et l'administration des maisons de détention et de correction ; 3° l'administration de la police. Ces pouvoirs étaient bornés, mais un très-grand nombre d'actes particuliers les ont successivement agrandis au point qu'ils embrassent actuellement la sphère totale des intérêts communaux.

L'organisation municipale, que nous venons de décrire, n'appartient qu'aux bourgs (*boroughs*), qui, soit en vertu de coutumes traditionnelles, soit grâce à des chartes parlementaires, ont conquis ou obtenu le privilège de s'administrer eux-mêmes. Le nombre de ces villes privilégiées était assez restreint et ne dépassait pas le chiffre de 200. A côté de ces vieilles cités, qui étaient parvenues, dès longtemps, à leur indépendance, se trouvaient, en Angleterre, une multitude de populations agglomérées, la plupart d'origine plus nouvelle, mais dont beaucoup avaient atteint une importance considérable. Les agglomérations urbaines, qui n'étaient pas constituées en *boroughs*, n'étaient pas dépourvues des avantages résultant d'une commune entente pour les services d'intérêt commun, le nivellement, le pavage, l'éclairage, le nettoyage des rues et beaucoup d'autres services collectifs résultant du seul fait de la contiguïté des maisons. Les habitants ainsi agglomérés avaient été portés à se concerter, pour assurer à la localité la plus grande partie des avantages que les chartes avaient accordés aux bourgs municipaux. Il s'était formé dans ces différentes communautés d'habitants, pour nous servir d'une expression du vieux droit, des usages locaux remplissant l'office des lois qui n'existaient pas; et en l'absence d'institutions régulières, il s'était produit une sorte d'organisation naturelle et traditionnelle. Cette situation mal définie présentait parfois des inconvénients graves : en effet ces usages locaux semblaient autoriser les résistances individuelles : il en était de ces agglomérations de fait par rapport aux bourgs municipaux comme des sociétés civiles par rapport aux sociétés commerciales ; il importait de substituer à cette organisation défectueuse un système plus régulier et plus légal. L'acte

de 1835, qui avait constitué les bourgs municipaux sur des bases uniformes, semblait donc appeler une réforme analogue pour les autres agglomérations urbaines. A ne considérer même que les boroughs, l'acte de 1835 paraissait incomplet et insuffisant dans les réformes qu'il avait introduites. En effet, l'acte de 1835 faisait une réserve pour les services constitués antérieurement par des actes parlementaires particuliers ; il résultait de cette réserve que, même après l'acte organique de 1835, les conseils municipaux des *boroughs* n'étaient chargés de la voirie, des égouts, de l'éclairage des rues et des places que dans le cas où des actes parlementaires antérieurs n'avaient pas confié ces branches secondaires de l'administration à des commissions spéciales. Le législateur n'avait pas voulu, par respect des droits acquis, que les anciens administrateurs fussent dépouillés sans leur consentement. Au bout de quelques années l'on s'aperçut que cette réserve laissait subsister un très-grand nombre des inconvénients auxquels l'acte organique de 1835 avait eu pour but de remédier. Des réformes plus amples devenaient donc nécessaires, et pour les bourgs municipaux, et surtout pour les autres agglomérations urbaines, qui n'étaient soumises à aucun régime légal. Deux grandes lois principales, que développèrent un grand nombre de lois secondaires, vinrent compléter la réforme et ouvrir une ère nouvelle pour l'administration anglaise.

La première de ces deux grandes lois, précédée d'ailleurs par plusieurs lois moins importantes (1), avait pour objet le développement de la santé publique, *public health* ; elle

(1) Ce sont notamment le *townpolice clauses act* (1847) ; le *town improvement clauses act* (1847) ; le *public bath and wash-houses act* (1847)•

établissait une commission générale de salubrité (*general board of health*), qui avait le pouvoir, moyennant l'approbation du conseil privé ou la confirmation du parlement, de mettre la loi en vigueur, sur la requête du dixième des contribuables, dans les localités où les statistiques officielles constataient une mortalité de 23 p. 1000. L'application de la loi consistait dans l'établissement de comités locaux de salubrité (*local boards of health*), lesquels se confondaient dans les *boroughs* avec le conseil municipal et étaient élus par les contribuables dans les autres agglomérations. Ces comités de salubrité étaient chargés d'une foule de services locaux, ils intervenaient, selon les conditions réglées par la loi, dans tout ce qui concerne les dépendances insalubres des habitations, l'écoulement des eaux, le nivellement, le pavage, le nettoyage des rues, l'éclairage, les abattoirs : d'une manière générale ces comités avaient pleins pouvoirs en ce qui concerne l'hygiène publique ; ils avaient aussi le droit d'acheter, de vendre et d'échanger des terrains : ils pouvaient ordonner, asseoir et lever les taxes nécessaires à leur mission, ainsi qu'emprunter en donnant ces taxes pour garantie : ils avaient enfin le pouvoir réglementaire dans les limites de leurs attributions. Cet acte de 1848 avait donc eu pour effet d'étendre notablement les pouvoirs des conseils municipaux dans les *boroughs* et de constituer dans les autres agglomérations urbaines des conseils électifs dotés d'attributions considérables.

Le régime institué par l'acte de 1848, quelque supérieur qu'il fût au régime antérieur, parut bientôt insuffisant. Un acte de 1858, intitulé « acte sur l'administration locale » (*local government act*, 21 et 22 Vict. ch. 98); complété en 1861 par une autre loi importante, développa le système inau-

guré par l'acte de salubrité publique. L'acte de 1858 avait pour but de coordonner toutes les lois et amendements antérieurs sur l'administration locale, et de donner à celle-ci toute l'uniformité et la régularité compatibles avec la liberté des citoyens et le maintien des coutumes respectables. Le principe fondamental de l'acte de 1858, c'est que les localités sont libres de l'adopter ou de ne pas l'adopter et que son adoption a lieu sans frais. Cette dernière clause est des plus importantes, car, sous le régime précédent, les avantages que l'acte de 1858 assure aux localités qui consentent à l'adopter, ne pouvaient être obtenus que par des actes parlementaires spéciaux (*local acts*), lesquels avaient l'inconvénient de coûter excessivement cher à ceux qui les sollicitaient. La dépense moyenne pour obtenir un acte spécial du parlement était de 2,000 livres sterl. : il en résultait deux effets pernicieux : d'abord les localités absorbaient ainsi en purs frais des sommes qu'elles auraient pu employer à d'utiles améliorations ; ensuite certaines localités y trouvaient un prétexte pour ne pas entreprendre des travaux publics indispensables, mais dont la seule autorisation devait leur imposer des dépenses qu'elles prétendaient ne pouvoir supporter. C'était aussi une clause remarquable que celle qui laissait aux localités toute liberté pour conserver l'indépendance propre au régime rural ou pour réclamer le régime urbain. Cette clause, sans aucun doute, eût paru fort extraordinaire sur le continent, où il est de tradition que le pouvoir central impose de gré ou de force aux unités locales le régime qui lui semble le meilleur, dussent-elles toutes y répugner : mais en Angleterre, rien ne paraissait plus naturel que de laisser les localités décider elles-mêmes de leur sort : tout

le rôle de la loi semblait être de leur proposer un régime modèle, et de les engager à l'adopter en le rendant aussi économique que possible. Ce n'est pas cependant qu'en d'autres matières les États du continent et la France même ne présentent certaines lois dont le caractère est d'être facultatives : mais ce sont là de rares exceptions qui se bornent généralement aux matières commerciales ou philanthropiques.

Un autre caractère de l'acte de 1858, et qui en constituait la principale utilité, c'est qu'il donnait aux corporations qui le revendiquaient des pouvoirs infiniment plus étendus que ceux que concédait l'acte de 1848. La législation anglaise tendait ainsi à une plus grande concentration d'attributions en matières locales ; mais ces attributions plus nombreuses et plus étendues, elle continuait à les conférer à des corps électifs locaux sans avoir la pensée de rien fonder qui ressemblât à notre tutelle administrative. L'acte de 1835 sur les bourgs municipaux avait donné aux conseils électifs de ces bourgs des facultés plus grandes, des allures plus libres que celles qu'ils avaient eues jusque-là, pour la plupart, du moins. L'acte de 1848 sur la salubrité publique conférait aux comités locaux de salubrité des attributions encore plus variées et plus importantes que celles accordées aux bourgs municipaux par l'acte de 1835 : enfin, renchérissant encore sur les lois précédentes, l'acte de 1858 portait à leur maximum d'extension et d'intensité les pouvoirs des conseils électifs locaux. Ainsi, bien que les attributions de l'administration locale ne cessassent de se multiplier, le principe électif subsistait dans toute sa force et toute son indépendance : les actes successifs sur l'administration municipale constituaient une grande concentra-

tion de pouvoirs, sans porter même la plus légère atteinte à l'autonomie des localités.

Le système d'administration locale institué par l'acte de 1858 pouvait être adopté soit par décision du conseil municipal dans les *boroughs*, soit par le comité local de salubrité dans les lieux où ce service avait été créé, soit par résolution de la majorité des propriétaires ou contribuables, convoqués en assemblée publique dans les paroisses ou unions de paroisses. Enfin pour les circonscriptions non instituées par la loi, c'est-à-dire pour les agglomérations nouvelles, le secrétaire d'État de l'intérieur pouvait accorder l'autorisation, au vu d'une pétition signée par la dixième partie des propriétaires et des contribuables. Les contribuables et propriétaires du ressort où l'acte est adopté ont 21 jours pour réclamer contre son application à tout ou partie du ressort. Mais il faut que les réclamants forment le vingtième au moins du nombre des propriétaires et des contribuables. Les réclamations doivent être adressées au secrétaire d'État de l'intérieur, qui a seul le pouvoir, en cas de contestation, de sanctionner l'adoption de l'acte et de la rendre définitive : le secrétaire d'État a également le pouvoir de diviser les ressorts en sections «*wards*», si toutefois la demande en est faite par la majorité des contribuables et des propriétaires.

Il n'entre pas dans notre plan d'étudier ici par le menu la loi sur l'administration locale. Les détails viendront à leur place dans les différents chapitres du livre suivant : il suffit d'esquisser en cet endroit la nature et le rôle des autorités, que l'acte de 1858 a instituées dans les localités qui ont adopté le régime nouveau. Dans chaque ressort, soumis à l'acte de 1858, il est constitué une *commission locale*. Dans



les bourgs municipaux les attributions de cette commission sont dévolues au conseil municipal. Dans les localités ayant, en vertu d'un acte antérieur, un comité d'améliorations (*board of improvement commissioners*), elles appartiennent à ce comité. Dans toutes les circonscriptions que ne comprennent pas les deux catégories précédentes, la commission locale est élue par les contribuables et les propriétaires du ressort. Les attributions des commissions locales sont extrêmement multiples, elles embrassent l'administration locale entière, notamment l'éclairage public, l'administration de la voirie, les jardins et les parcs publics, la police de la voirie, des voitures publiques et des établissements publics, l'approvisionnement des eaux, le service et la police des incendies, la police des constructions et la salubrité publique, les horloges, bains et lavoirs publics, les cimetières, les marchés. Pour pourvoir à tous ces services, les commissions locales ont le droit de décréter la taxe de district, *general district rate*, et d'en répartir le chiffre entre les contribuables : elles ont aussi le droit d'acheter, de prendre à bail, vendre, échanger, emprunter : mais pour quelques-uns de ces derniers actes, elles ont besoin, comme nous le verrons plus loin, de l'approbation du secrétaire d'État de l'intérieur.

Tel est, dans ses lignes principales, le régime des localités urbaines en Angleterre : ce régime n'est pas complètement uniforme, on le voit : il y a différents types et modèles qui persistent les uns à côté des autres : on a tenu compte ainsi des diversités de traditions, de besoins et de tendances ; on a respecté dans toute la mesure possible les usages anciens ; mais, quoique n'étant pas identiques, les divers systèmes d'administration des agglomérations urbai-

nes sont analogues : ils reposent tous sur les mêmes principes, le droit imprescriptible des localités de s'administrer elles-mêmes et de conserver en tout et pour tout leur autonomie ; l'ingérence gouvernementale dans les affaires locales reste inconnue en Angleterre, et, sauf des cas très-exceptionnels où l'approbation du ministre de l'intérieur est nécessaire, les localités se meuvent en parfaite indépendance dans la vaste sphère de leurs attributions. Les réformes ont été successives, graduelles ; les améliorations se sont greffées l'une sur l'autre en respectant le tronc primitif : ainsi les habitudes des populations n'ont eu à supporter aucun changement violent et radical ; ainsi tout s'est fait à l'aide de l'expérience et du temps : l'on n'a eu besoin d'aucun retour en arrière, l'on n'a eu qu'à développer peu à peu, et toujours dans le même sens, les institutions existantes : en évitant toutes les fautes des constitutions improvisées, l'on a pu établir d'une manière définitive un régime municipal aussi pratique dans ses résultats que libéral dans son principe.

A la base de toutes les unités administratives que nous avons étudiées jusqu'ici, comtés, bourgs municipaux et villes, se trouve la *paroisse* qui a son régime propre. La paroisse est comme la cellule embryonnaire, l'élément constitutif de toutes les autres divisions de l'Angleterre : elle s'étend par tout le pays, dans les villes et dans les comtés, et elle conserve, dans la sphère très-réduite de ses attributions, une entière autonomie. C'est une circonscription territoriale, à la fois civile et ecclésiastique : elle a pour centre l'église consacrée au culte anglican. « Le principe constitutif de la paroisse anglaise, dit M. G. de Beaumont, est que le pouvoir souverain réside dans l'assemblée de tous ceux de

ses habitants qui payent la taxe des pauvres, *all rate payers*, cette assemblée se nomme *vestry* et tout membre du vestry se nomme *vestryman*. De ce premier principe découle toute l'organisation paroissiale. C'est le vestry, corps constituant, qui élit les officiers de la paroisse, et ceux-ci, n'agissant que comme mandataires du vestry, lui rendent compte de tous leurs actes : ce compte, tous les vestrymen ont le droit de le demander. Le vestry s'assemble toutes les fois qu'il plaît à ses membres d'en provoquer la réunion : dans cette assemblée tout vestryman peut exposer ses vues, ses griefs, ses plaintes : la discussion y est complètement libre : tous les intérêts de la paroisse y sont livrés à la controverse et c'est la décision de la majorité qui fait loi. » Autrefois la paroisse avait d'assez nombreuses attributions, mais depuis près de deux cents ans le mouvement social tend à les restreindre pour augmenter, à leurs dépens, les pouvoirs des comtés et des bourgs. Aujourd'hui, pour la plus grande partie de leur administration, les paroisses dépendent des comtés ou des bourgs où elles se trouvent placées, et relèvent par conséquent des juges de paix ou des conseils municipaux des villes dont elles sont un fractionnement. Elles n'ont plus guère à pourvoir qu'à trois services, l'entretien de l'église, des cimetières et des chemins publics. Encore doit-on dire que les lois récentes ont singulièrement réduit les pouvoirs des paroisses en matière de voirie : l'on a senti le besoin, pour la bonne administration du service des routes, de créer des circonscriptions plus vastes et ayant des ressources plus grandes. Pour les cimetières eux-mêmes, s'il est de règle que leur administration appartienne aux paroisses, on doit reconnaître qu'en pratique cette règle subit un grand nombre d'exceptions qui

semblent devoir devenir le fait général. En dehors des cimetières paroissiaux, en effet, il y a des cimetières dépendant des églises des différents cultes, les cimetières appartenant à des particuliers, à des communautés religieuses et surtout, en vertu de l'acte 10 et 11 Victoria ch. 65 (1847), les cimetières appartenant à des compagnies par actions autorisées par le parlement. C'est donc seulement l'église qui est le noyau des intérêts paroissiaux et le principal objet des délibérations du vestry. Encore doit-on dire que même sur ce point les pouvoirs du vestry se sont fort amoindris. La paroisse en effet subvenait autrefois aux frais du culte au moyen du produit des stalles ou bancs et des autres ressources accidentelles : en cas d'insuffisance de ces ressources elle avait le droit de lever une taxe, la taxe d'église, *church rate*, qui portait sur toutes les propriétés imposables à la taxe des pauvres. L'on conçoit que cet impôt pour l'entretien de l'église anglicane, pesant sur tous les contribuables sans distinction de religion, était une violation flagrante du grand principe d'égalité des cultes. Aussi sous l'action des tendances nouvelles, qui, depuis quarante ans, se manifestent en Angleterre, la taxe d'église était rarement appliquée ; dans un très-grand nombre de paroisses la majorité du vestry refusait de la voter, ce qui contraignait d'avoir recours à des souscriptions volontaires. L'on alla plus loin et l'on présenta au parlement un bill pour rendre facultatif le paiement de la taxe d'église dans les paroisses où le vestry aurait cru devoir la voter : sept fois ce bill fut adopté par la chambre des communes et autant de fois repoussé par la chambre des lords : mais en l'année 1868, le *Compulsory church rate abolition bill* a reçu l'approbation de la haute chambre. C'est là une grave

atteinte à l'autorité du vestry, et précisément dans la matière où ses attributions restaient encore le plus étendues. Nous verrons dans les chapitres du livre suivant que différents services importants, tels que la tenue des registres de l'état civil, ont été enlevés à la paroisse et que d'autres, qui lui sont encore en partie restés, tels que l'assistance des pauvres, sont soumis depuis un certain nombre d'années à des autorités plus élevées qui ont le pouvoir de les réglementer. Ainsi il est arrivé aux paroisses le contraire de ce qui arrivait aux agglomérations urbaines. Tandis que ces dernières voyaient s'étendre et se multiplier d'année en année leurs attributions et s'accroître leur importance, les paroisses perdaient une très-grande partie de leurs pouvoirs et voyaient se resserrer chaque jour le cercle de leur compétence. Le temps n'est pas loin peut-être où la paroisse ne sera plus qu'une simple institution privée. Dans l'état actuel la paroisse a une organisation dont la simplicité est en harmonie avec la simplicité de ses attributions. Le corps souverain de la paroisse, avons-nous vu, est le vestry formé de tous les contribuables. Le vestry n'exerce jamais directement son autorité, afin d'éviter les pertes de temps et les dissensions intestines : d'un autre côté, par crainte des excès de pouvoirs, il ne la délègue pas à un seul agent : il n'y a dans la paroisse anglaise aucun fonctionnaire qui corresponde à notre maire. Le vestry nomme des agents spéciaux pour la direction et la surveillance des divers services sur lesquels s'étend sa compétence. Il élit pour la direction du service financier du culte deux marguilliers, *church-wardens* ; dans beaucoup de paroisses, cependant, l'un de ces marguilliers est nommé par le ministre du culte. Le vestry élit également un comité de sépulture, *burial board*,

qui a l'administration du cimetière, ainsi que des inspecteurs de routes, *waywardens*, pour la voirie ; dans les paroisses où il y a un éclairage public, le vestry nomme des inspecteurs de l'éclairage, *lighting surveyors* ; partout enfin il élit les tuteurs et les inspecteurs des pauvres, *guardians and overseers of the poor*. Dans la seconde partie de cet ouvrage nous étudierons de près la gestion de ces différents services. Il nous suffit de dire ici que tous ces agents paroissiaux exercent, d'ordinaire, leurs fonctions gratuitement, qu'ils sortent de charge à l'expiration de chaque année, tout en pouvant être continués dans leurs pouvoirs par un nouveau vote du vestry, et qu'ils doivent toujours à cette assemblée compte de leur gestion. On pourvoit à tous ces différents services au moyen de taxes spéciales que le vestry seul a le droit de voter.

Il résulte de cet exposé que, réduite, il est vrai, dans le cercle de ses attributions, la paroisse anglaise y jouit cependant d'une pleine autonomie ; elle est libre de joutes et, sauf quelques cas que nous signalerons plus loin, elle n'a besoin, dans la sphère de sa compétence, pour passer de la délibération à l'action, d'aucune approbation supérieure. La paroisse est peut-être même, dans le cadre modeste des intérêts qui lui sont confiés, un des plus parfaits exemples du *selfgovernment* : c'est en effet l'assemblée des contribuables qui intervient directement et avec de pleins pouvoirs dans la gestion des services paroissiaux : il n'est fait de délégation générale à aucun agent ou fonctionnaire : le vestry agit par lui-même ou au moyen d'employés spéciaux ayant un mandat de courte durée : l'on trouverait difficilement ailleurs une organisation plus simple et qui repose sur des bases plus libérales.

Toutefois, bien que la constitution paroissiale ait, à première vue, une apparence démocratique, par cette intervention incessante de l'assemblée des contribuables, par ce système de délégation partielle et pour un temps limité des pouvoirs de la communauté, en réalité l'esprit de la paroisse est un esprit aristocratique et l'administration de cette unité locale est dans les mains, non du plus grand nombre, mais des plus riches propriétaires. Il importe, en effet, de remarquer que tous les membres qui composent l'assemblée générale ou *vestry* n'ont pas un vote égal. Comme dans les sociétés industrielles, où les actionnaires ont plus ou moins de voix selon le nombre d'actions qu'ils possèdent, ainsi dans l'assemblée de la paroisse ceux qui sont imposés à raison d'un revenu de 50 livres et au-dessous ont une voix ; ceux qui le sont à raison d'un revenu supérieur ont une voix de plus par vingt livres au delà de 50, sans que le nombre de voix puisse dépasser six par électeur. Or, de même que dans les sociétés industrielles c'est un fait général, souvent constaté par la pratique, que les gros actionnaires font la loi et décident, d'ordinaire, à eux seuls, des actes les plus importants de gestion, ainsi dans les assemblées paroissiales cette pluralité de votes attribuée à la grande et à la moyenne propriété constitue une administration complètement aristocratique.

---

## CHAPITRE V

### DE L'ORGANISATION DES MÉTROPOLES.

Avant de passer à la seconde partie de cet ouvrage, où nous traiterons avec quelques détails de l'organisation des différents services spéciaux d'utilité publique auxquels les localités sont appelées à pourvoir, il nous paraît utile de donner un court aperçu de l'administration des grandes villes pour lesquelles, en Angleterre ou en France, l'on a cru devoir, dans des temps récents ou anciens, adopter un régime particulier d'administration.

Il nous paraît conforme, nous devons l'avouer, à la saine raison et à la nature des choses, que des villes immenses qui sont à elles seules des nations, ne soient pas exactement soumises au régime d'administration des agglomérations ordinaires. Évidemment des vues de sage et prudente politique peuvent autoriser, en pareil cas, quelques déviations au système établi d'administration municipale : mais il est cependant des principes inviolables que même alors il importe de maintenir et d'appliquer : si des motifs d'ordre public, si de puissantes considérations politiques peuvent légitimer quelques restrictions aux pouvoirs habituels des localités, ces considérations et ces motifs ne pourraient justifier l'organisation d'un système complètement exceptionnel et la mise hors la loi commune d'une agglomération



considérable; par cette seule raison que cette agglomération est populeuse.

Fidèle au plan adopté et suivi partout dans cet ouvrage, avant de décrire l'administration actuelle de la ville de Paris, nous ferons un bref exposé des diverses organisations du régime municipal dans cette grande ville à partir du moyen âge. Ce fut dans l'origine une simple corporation privée, s'occupant de toutes les questions relatives à la navigation de la Seine, le *collège des nautoniers*, qui attira à lui successivement par une suite d'empiétements continus la plus grande partie de l'administration de la capitale. La dénomination de ce corps se trouva bientôt n'être plus en relation avec l'étendue et la variété de ses attributions, et sous saint Louis il changea de nom. Le chef de la corporation s'appela dès lors *prévôt des marchands* au lieu de *maître de la marchandise*, et les anciens *pairs bourgeois* prirent le nom d'*échevins*. Ces désignations durèrent jusqu'à la Révolution. L'administration de la ville de Paris se composait, dans le dernier état de la législation de l'ancien régime : 1° du *bureau de ville*, formé du prévôt des marchands, de quatre échevins et du procureur du roi de la ville ; 2° du *corps de ville*, composé des membres du bureau susnommé, auxquels s'adjoignaient vingt-six conseillers, seize quarteniers ou chefs de quartier. C'était le roi qui nommait le prévôt des marchands pour deux ans, mais il était d'usage que ce magistrat fût continué quatre fois de suite dans sa charge. La charge d'échevin était biennale : deux échevins sur les quatre sortaient chaque année et étaient remplacés par élection : il est vrai que, avec le temps, cette élection était devenue une simple formalité et que les désignations étaient faites d'avance, les électeurs ne pouvant que les confirmer.

La délibération appartenait au corps de ville et l'action au bureau de ville. Cette superposition de deux assemblées municipales, dont l'une est délibérative et l'autre exécutive, était fréquente au moyen âge : elle se retrouve encore aujourd'hui dans les pays qui ont à cœur la liberté locale. Les conseils des échevins sous la présidence des bourgmestres en Allemagne et en Belgique offrent une grande analogie avec cette organisation : en Angleterre même, si cette distinction ne se retrouve plus dans les bourgs municipaux ordinaires, les *aldermen* n'y ayant pas d'autres pouvoirs que les *towncounsellors*, elle existe, comme nous le verrons plus bas, dans toute sa force à Londres. Nous avons vu qu'une de nos constitutions révolutionnaires avait voulu étendre à toutes nos communes cette organisation de plusieurs assemblées sortant de l'élection et dotées de pouvoirs différents. Il est incontestable qu'il y a de grands avantages à ce système : on évite ainsi deux écueils, celui de rendre l'administration arbitraire en confiant toute l'étendue du pouvoir exécutif à un seul fonctionnaire ou magistrat, fût-il l'élu de ses concitoyens, et, en second lieu, celui de ralentir la marche des affaires en confiant l'action comme la délibération à un corps collectif nombreux et composé d'éléments souvent hétérogènes.

La police municipale à Paris était, dans l'origine, purement judiciaire, elle appartenait au Châtelet de Paris, de même que dans les provinces elle était aux mains des lieutenants des présidiaux et bailliages. Mais l'institution du lieutenant de police en 1666 avec des attributions qui ne cessèrent de s'agrandir, confisqua au profit de la royauté la presque totalité de ce service. L'on ne peut, vraiment, s'en plaindre ; dans une agglomération aussi vaste la police géné-

rale doit singulièrement empiéter sur la police municipale et réduire celle-ci à quelques attributions élémentaires.

La première constitution révolutionnaire, celle de l'Assemblée constituante, ne modifia pas considérablement l'organisation municipale de la ville de Paris : seulement les fonctions qui n'étaient électives qu'en théorie sous l'ancien régime, le devinrent en fait sous la Révolution. La municipalité de Paris, d'après les lois des 21 mai-27 juin 1790, et conformément aux principes généraux de l'organisation communale appliquée à toute la France, fut composée d'un *bureau*, d'un *conseil général de la commune* et d'un *procureur syndic* : le bureau comprenait le maire et seize administrateurs. Le conseil, outre les membres du bureau, se composait de trente-deux conseillers. Le maire, les membres du conseil et le procureur syndic étaient élus par le suffrage direct des citoyens ; et à cet effet la ville était partagée en quarante-huit sections. Les membres du bureau étaient élus par le conseil général de la commune et dans son propre sein. Cette superposition de deux assemblées collectives, dont l'une avait le pouvoir exécutif, ne différait guère de l'ancienne organisation. C'est la *commune*, ainsi constituée, qui joua dans les tristes journées de la Révolution un si déplorable rôle : c'est elle qui assumait de si vastes pouvoirs et qui s'en servit pour pousser aux mesures de rigueur et aux exécutions sanglantes. Aussi le souvenir de la commune de Paris est-il resté dans beaucoup d'esprits comme un spectre effrayant : sous l'influence des idées tragiques, inhérentes au nom de la commune de Paris, beaucoup d'excellents citoyens, et quelques-uns libéraux en d'autres matières, ont regardé avec terreur l'établissement d'un pouvoir municipal parisien fondé sur le suffrage universel. Quel-

que respectables et légitimes même, dans une certaine mesure, que puissent paraître ces craintes, quelle que soit l'exécration que doit soulever le nom de la commune révolutionnaire, il ne nous semble pas qu'il doive résulter de ces lugubres souvenirs une mise hors la loi commune de la population parisienne. Si l'on se laissait guider complètement par le souvenir des excès du passé, si l'on voulait modifier ou supprimer les institutions, qui, à certains jours de trouble, ont effrayé le monde par les forfaits auxquels elles se sont prêtées, où s'arrêterait-on dans cette voie et quelle institution resterait debout? Les crimes de la Convention ne seraient-ils pas alors un argument irrésistible contre l'existence d'assemblées nationales électives? Le rôle odieux d'un accusateur public, comme Fouquier-Tinville, ne serait-il pas la condamnation du ministère public? Les crimes de la royauté même dans un passé plus ou moins reculé ne devraient-ils pas, en toute logique, motiver la suppression de toute puissance monarchique? Ainsi toutes les institutions, sans exception aucune, les plus diverses, les plus contraires même, succomberaient, s'il suffisait des crimes qui les ont entachées à certaines périodes de notre histoire, pour motiver leur abolition. Il ne faut pas oublier que les institutions humaines, imparfaites comme tout ce qui tient à l'homme, sont faites en vue des circonstances ordinaires et normales de la vie politique et non pas dans la prévision de ces jours de troubles et de désordres, qui sont des crises singulièrement rares dans le développement social. Aussi nous est-il impossible d'admettre que les lugubres souvenirs de la commune révolutionnaire constituent un argument suffisant contre l'établissement d'une municipalité élective à Paris.

Dans le système de la constitution de fructidor an III, l'administration de la capitale fut confiée à douze bureaux, reliés entre eux par un bureau central. Ces bureaux étaient composés chacun de sept membres, et le bureau central de trois. Le bureau central était nommé par l'administration du département, le directoire exécutif ayant le droit de confirmation; les membres des douze bureaux étaient, au contraire, nommés par les électeurs. C'était là, on a pu le voir plus haut, l'organisation municipale appliquée à toutes les villes importantes de France. Paris ne se distinguait que par le plus grand nombre de ses bureaux par suite de sa plus grande étendue et de sa plus grande population.

La loi de pluviôse an VIII remplaça les douze bureaux par douze arrondissements, à la tête desquels furent placés des maires d'arrondissement dont les fonctions, infiniment plus réduites que celles des maires des autres communes françaises, se bornaient à l'état civil et à quelques services déterminés. La loi conféra au préfet de la Seine la représentation de la ville de Paris comme personne morale, et peu de temps après la police municipale fut confiée au préfet de police. Les attributions du conseil municipal furent transférées au conseil général du département de la Seine. L'élection naturellement fut supprimée. La loi de 1834 vint changer tout ce système. Le conseil municipal fut distingué du conseil général. Le nombre des conseillers municipaux fut fixé à trente-six : l'élection fut rétablie. Le décret du 3 juillet 1848 remplaça le conseil électif par une commission municipale composée de trente-six membres, selon la disposition de la loi de 1834, mais ces membres furent nommés par le gouvernement central.

Depuis la loi du 16 juin 1859, qui a reporté les li-

limites de Paris aux fortifications, et compris les villes de la banlieue dans son enceinte, la capitale compte vingt arrondissements au lieu de douze. Chaque arrondissement a un maire et deux adjoints. L'arrondissement n'est qu'une division administrative sans personnalité civile : la loi n'y a pas établi de conseil municipal. Le maire, qui est à sa tête, n'est investi que d'attributions fort limitées ; il n'est chargé ni de la police municipale, ni des intérêts économiques de sa circonscription : l'état civil, les élections et le jury, l'instruction primaire, les cultes, la garde nationale, le recrutement, les contributions, l'assistance publique, les sépultures, la surveillance des professions relatives à l'art de guérir, remplissent le cadre modeste des pouvoirs de ces fonctionnaires. Ce sont, d'ailleurs, de simples agents dépourvus dans presque tous les cas d'initiative. Le véritable maire de Paris c'est le préfet de la Seine, auquel la loi avait confié, jusqu'en 1871, la représentation de la ville et la gestion de ses intérêts économiques avec le concours d'une commission municipale. Cette commission municipale était formée de trente-six membres nommés par décret impérial. Cette commission ne se réunissait jamais de plein droit, même en session ordinaire ; elle ne pouvait s'assembler que sur convocation préfectorale ; une fois réunie, elle ne délibérait que sur les questions que lui soumettait le préfet. Chaque année il y avait une assemblée ordinaire, qui ne pouvait durer plus de six semaines, et dont l'époque devait être notifiée un mois à l'avance aux membres de la commission.

Il était naturel que les communes voisines de Paris partageassent son infortune et subissent l'expiation de leur voisinage. Dans les communes du département de la

Seine, les conseils municipaux étaient nommés par décret. Le nombre des membres était égal à celui qu'aurait eu le conseil électif de la commune, d'après sa population. Les conseils municipaux, contrairement à celui de Paris, avaient toutes les attributions que la loi de 1837 et la loi de 1867 ont conférées aux conseils électifs : ils ne se distinguaient de ces derniers que par cette particularité regrettable que leurs membres étaient nommés par le pouvoir.

Le conseil général du département de la Seine était aussi soumis au même régime : l'élection n'avait aucune part à sa formation ; il se composait des trente-six membres formant le conseil municipal de Paris, auxquels l'on adjoignait par décret huit autres membres, quatre pour l'arrondissement de Saint-Denis, et quatre pour celui de Sceaux.

Une organisation analogue avait été infligée à la ville de Lyon, augmentée des villes suburbaines de la Croix-Rousse, Vaise et la Guillotière : cette agglomération lyonnaise se divisait en cinq arrondissements. A la tête de ces circonscriptions administratives, sans personnalité morale, se trouvaient des maires et des adjoints dont les pouvoirs étaient analogues à ceux de leurs collègues de Paris. Lyon formait une seule commune au point de vue économique, dont le préfet était le maire central. C'est lui qui est chargé de la police municipale. A Paris, au contraire, la police municipale est confiée, non pas au préfet de la Seine, mais au préfet de police.

Rien ne diffère plus de l'organisation administrative de l'agglomération parisienne jusqu'en 1871, que l'organisation administrative de l'agglomération de Londres : on ne pourrait trouver un contraste plus achevé et plus frap-

pant, un exemple qui résume avec plus d'énergie les différences de caractères, de mœurs et de procédés des deux peuples voisins.

Cette vaste agglomération de trois millions d'habitants, dont se compose Londres et sa banlieue, ou, pour parler le langage de la loi anglaise, le district métropolitain, n'est pas soumise à un régime uniforme. Ce n'est pas là un organisme unique, ayant une seule vie : c'est la juxtaposition d'éléments divers, ayant conservé chacun leur constitution individuelle, vivant et se régissant à part, ne s'unissant que pour quelques services d'intérêt général et d'utilité publique. Ainsi, tandis que l'agglomération parisienne présente à l'œil la plus grande unité et la plus parfaite régularité administrative, tandis que tout y est concentration ; l'agglomération de Londres n'est qu'une réunion de corps sous beaucoup de rapports indépendants les uns des autres.

Le district métropolitain est situé sur les quatre comtés de Middlesex, Surrey, Kent et Essex ; il se compose de la cité de Londres, qui a une constitution propre tenant à la fois de la municipalité et du comté, du bourg parlementaire de Southwark et d'un nombre excessivement considérable de paroisses. Ces paroisses, n'ayant pas de constitution municipale, sont soumises aux autorités du comté dans lequel elles se trouvent situées ; mais, en vertu de l'acte de 1838, elles se sont groupées en un certain nombre de districts pour les travaux d'utilité publique, et ces districts sont administrés par des commissions locales. Ces divers districts sont eux-mêmes reliés entre eux par une commission centrale qui est investie de larges pouvoirs pour tout ce qui concerne les travaux pu-



blics, la salubrité, etc., dans la métropole tout entière.

Au milieu de cette immense agglomération de trois millions d'habitants, la cité de Londres, proprement dite, représente moins de 200,000 âmes. En 1835, quand s'accomplit la réforme municipale, la cité ne comptait pas plus de 100,000 habitants. Cependant, les intérêts de tout genre qui s'y trouvaient concentrés étaient tellement considérables, et le respect surtout qu'inspirait sa constitution traditionnelle était si puissant, que l'on n'osa pas la modifier. Cette corporation fut la seule du royaume qui conserva ses vieux privilèges, consacrés par un grand nombre de chartes, dont la première remonte à 1041, au temps d'Édouard le Confesseur.

La cité de Londres est à la fois une municipalité et un comté ; son organisation administrative se ressent de ce double caractère, puisque l'on y trouve des shériffs à côté du maire et que les autorités municipales y exercent les attributions nombreuses des juges de paix. La cité a un système judiciaire qui lui est propre et qu'il serait intéressant d'étudier. Mais le cadre de notre ouvrage ne nous permet pas de nous y arrêter en détail : il nous suffit de dire que le lord maire a une compétence très-étendue en matière de juridiction civile, comme en matière de juridiction criminelle, et que s'il ne juge pas par lui-même, ainsi qu'en droit il le devrait faire, la justice est rendue dans la plupart des cas en son nom par un magistrat spécial qui le remplace.

Au point de vue administratif, la cité renferme 108 paroisses, qui ont toutes dans de certaines limites une existence qui leur est propre. Ces cent huit paroisses se répartissent en vingt-six quartiers. Les pouvoirs municipaux de la cité ap-

partient au conseil commun (*common council*) composé du lord maire, de vingt-six aldermen et de deux cents six conseillers. L'on voit que suivant leur habitude les Anglais n'ont pas redouté l'existence d'une assemblée municipale fort nombreuse : car ce conseil commun de la cité de Londres est à peu près aussi considérable par le nombre de ses membres qu'il était notre corps législatif. Le lord maire, dont les fonctions sont annuelles, est choisi par les aldermen sur une liste de deux candidats présentés par l'assemblée des maîtres et membres des corps de métier (*livery*) : il faut remarquer que ces corps de métier sont loin d'être entièrement composés d'artisans ou de marchands : tel personnage appartient au corps des drapiers, qui n'a jamais de sa vie vendu du drap ; les citoyens notables se font affilier à l'une quelconque de ces corporations, dont l'entrée est subordonnée à certaines conditions et le plus souvent à un droit pécuniaire très-considérable. Il est d'usage que ces électeurs prennent pour candidats les deux premiers aldermen d'après l'ordre du tableau : il est aussi de règle que le conseil des aldermen qui doit choisir le lord maire parmi ces deux candidats élise toujours celui qui se trouve inscrit le premier : il n'y a donc là qu'une élection de pure formalité et dont le résultat est connu longtemps à l'avance. Le lord maire est le premier personnage de la cité : ses attributions honorifiques, la considération immense qui est attachée à cette charge, sont faites pour surprendre nos idées continentales. Le lord maire est le premier juge de paix de la cité, il a les prérogatives d'un lord lieutenant de comté, il siège personnellement ou par délégué dans les cours de justice : enfin dans les limites de sa circonscription il a le pas sur tout autre personnage, il prend rang avant les membres de la famille

royale, le souverain seul excepté. Si grande que soit la vénération que les Anglais ont pour leurs princes, elle cède ainsi devant la majesté de la cité de Londres, et cette dignité de lord maire porte un cachet si auguste, que le personnage qui en est investi, sortant de la corporation des tailleurs, des drapiers, des bouchers, ou d'une autre, a le pas sur le premier prince du sang. L'on ne saurait citer un plus frappant exemple de cette importance, que la vie municipale a pour les Anglais, et de l'attachement inaltérable qu'ils se lèguent de génération en génération pour leurs vieilles franchises et leurs vieux usages.

Les aldermen au nombre de vingt-six sont élus par les vingt-six quartiers (*wards*) qui composent la cité. Le droit électoral appartient à tous les *freemen* occupant des maisons d'un revenu imposable au-dessus de 10 livres st. et *payant régulièrement leurs contributions*. Chaque alderman est le chef de sa section; chargé de veiller à la conservation de l'ordre, il réunit les attributions d'officier de police judiciaire, ayant mission de rechercher les délits et de juge ayant charge de les réprimer: il n'y a pas dans la cité de juges de paix nommés par la couronne, ce sont les aldermen qui en tiennent lieu; ils siègent dans différentes cours de justice. Les aldermen étaient autrefois nommés pour un an comme le lord maire: actuellement leurs fonctions sont viagères.

Les conseillers (*councilmen*) sont aussi nommés par les vingt-six quartiers, en nombre qui varie d'un minimum de quatre à un maximum de seize pour chaque quartier. Les éléments qui entrent dans la détermination de ce nombre sont la population et la somme des biens imposables de chaque quartier. Les conseillers sont élus par les mêmes électeurs que les aldermen.

Le conseil commun a des attributions qui dépassent de beaucoup sur certains points celles des conseils municipaux du reste de l'Angleterre. Ainsi non-seulement c'est une assemblée délibérante, non-seulement c'est un corps exécutif, qui nomme en principe à tous les emplois, sauf ceux qui ont été expressément réservés à différents corps, qui dispose de tous les fonds et biens de la cité, qui intervient dans tous les actes de gestion et d'administration : mais encore, chose exorbitante aux yeux d'un administrateur continental, c'est un corps législatif ayant le pouvoir de modifier, sans l'intervention du gouvernement, la constitution intérieure de la cité : ainsi c'est par une ordonnance du conseil que la nomination à vie des aldermen a été substituée à leur élection annuelle. Si complète est l'autonomie de la cité de Londres, que le gouvernement, en faisant une réforme générale comme celle de 1835, n'ose toucher à la constitution de cette vénérable corporation, et qu'elle-même, au contraire, sans la moindre autorisation du gouvernement, a le droit, par un simple vote de ses mandataires élus, de modifier radicalement son organisation séculaire. Nous nous trompons fort, s'il existe dans le monde entier une municipalité ayant une aussi complète autonomie.

Au-dessus du conseil commun se trouve la commission des aldermen et du maire ayant des pouvoirs fort étendus. Les fonctionnaires de la cité sont nommés, les uns, et ce sont les plus importants, par les *aldermen*, les autres par le conseil commun. La commission des aldermen nomme le *Recorder*, le conseil commun choisit le sergent municipal (*common serjeant*), le secrétaire municipal (*townclerk*), le maître des cérémonies (*remembrancer*), le chambellan (*chamberlain*) et le contrôleur de la chambre des comptes.

Nous ne voulons dire que quelques mots de ces divers et importants personnages. Le recorder, dont les fonctions sont à vie, est le légiste consultant de la corporation municipale, il représente le lord maire dans les attributions judiciaires, notamment pour la présidence des cours de justice. Il est, en fait, le véritable et seul juge municipal. Il accompagne le lord maire dans toutes les circonstances importantes, par exemple lors de sa présentation au lord chancelier et aux barons de l'échiquier. Le *common serjeant* est une sorte d'adjoint du recorder : il est l'avocat de la corporation municipale ; il assiste aux séances des différentes commissions municipales, pour donner son avis, si on le requiert. Le secrétaire municipal est chargé des archives et du sceau : il est le greffier en chef de toutes les cours tenues par le lord maire ; enfin il est le secrétaire de toutes les commissions du conseil commun. Le *remembrancer* est un maître des cérémonies chargé de veiller aux prérogatives et aux droits de préséance de la cité et de ses magistrats : il a aussi des fonctions plus sérieuses ; il doit assister aux séances de la chambre des communes pour y surveiller la marche des affaires parlementaires où la cité se trouve intéressée : il peut assister sur réquisition aux séances des diverses commissions municipales. Le chambellan (*chamberlain*) est un personnage financier, qui centralise les fonds que les collecteurs reçoivent directement des contribuables. Le contrôleur de la chambre des comptes est chargé de réviser les comptes du chambellan. Il y a encore dans la cité deux shérifs, qui exercent collectivement des attributions de plus en plus réduites. Nous n'entreprendrons pas l'énumération de la foule d'agents subalternes qui sont nommés, les uns par le conseil commun, les

autres par la commission des aldermen et du maire.

Le conseil commun et la commission des aldermen sont les maîtres absolus de l'administration de la cité : aucun fonctionnaire du pouvoir central n'est placé auprès d'eux pour les diriger, les surveiller ou les approuver : ils ne relèvent que des électeurs : c'est l'indépendance la plus complète.

Les autres parties de l'agglomération londonienne ont, avons-nous dit, leur vie distincte : elles jouissent d'une organisation propre et régissent elles-mêmes les intérêts qui les touchent en particulier. Pour certains services d'utilité publique, il était nécessaire, cependant, qu'il s'établît un lien, sous certains rapports assez étroit, entre ces localités juxtaposées et se pénétrant les unes les autres. L'on est arrivé à fonder entre ces diverses unités une entente, qui n'est nullement une absorption ou une fusion, mais qui mène à une action commune dans certains cas déterminés. La loi de 1858, que nous avons étudiée plus haut, a donné les moyens de parvenir à cette organisation collective, qui réunit sans les étouffer les diverses parties de l'agglomération londonienne.

Les diverses branches de services d'intérêt général, qui, aux termes de l'acte de 1858, peuvent être confiées, sur le vœu des localités, à des *commissions locales*, constituent dans l'agglomération métropolitaine une administration particulière, dont les travaux publics sont le principal objet. La circonscription de la métropole a été divisée sous ce rapport en trente-huit districts. Dans chacun de ces districts se trouve une *commission locale*, procédant de l'élection. Les membres de cette commission sont choisis dans chaque paroisse parmi les contribuables taxés pour les pauvres, à raison d'un revenu annuel de 40 livres sterl. au

moins, par l'assemblée paroissiale (*vestry*). Suivant l'importance de la paroisse, le *vestry* nomme un ou plusieurs membres du district dont la paroisse fait partie. Dans les districts qui ne sont composés que d'une paroisse, c'est le *vestry* qui exerce lui-même les fonctions de commission de district. Ces commissions de district ont, dans leurs attributions : la construction, la surveillance, la réparation de tous les égouts et aqueducs, sauf les artères principales, la surveillance des fosses appartenant aux particuliers, l'amélioration de la voirie, le pavage, l'éclairage. Elles doivent en outre nommer des médecins, chargés de signaler les maladies épidémiques, contagieuses ou endémiques, qui feraient des ravages dans le district, d'en rechercher l'origine, de proposer les moyens propres à les combattre, de faire enfin des rapports périodiques sur l'état sanitaire de leur ressort. Chaque district a son budget spécial, arrêté par la commission du district.

Ces trente-huit districts sont reliés entre eux par une commission métropolitaine, composée de quarante-trois membres, lesquels sont nommés par les commissions de districts et par les *vestries*, qui en ont les attributions. Ces membres sont élus pour trois ans et un tiers sort chaque année. La commission métropolitaine a le double droit de nommer son président et tout le personnel administratif qu'elle emploie. Cette commission a pour attributions : l'administration des grandes artères, des égouts, la dénomination des rues, le numérotage des maisons, l'ouverture de rues nouvelles, l'alignement, l'élargissement et le redressement des rues existantes. La commission métropolitaine a, en outre, un droit de surveillance et de contrôle nettement limité à l'égard des commissions de districts : elle statue sur les ap-

pels des intéressés contre les décisions des commissions locales, elle sanctionne les emprunts à charge des taxes, que ces commissions locales veulent contracter. L'assainissement de la Tamise est l'une des principales œuvres dont la commission métropolitaine soit chargée. Pour couvrir les frais considérables de ces travaux, la commission peut lever une taxe de 3 pence par livre de revenu sur toute propriété bâtie ou non bâtie : cette taxe est réservée aux travaux de la Tamise. Les autres dépenses de la commission métropolitaine sont couvertes au moyen de taxes, qu'elle répartit en ayant égard à deux considérations : d'une part la richesse de chacun des districts, de l'autre part l'avantage que chaque partie de la métropole doit retirer des nouveaux travaux.

Cette étude sur l'organisation de l'agglomération de Londres serait incomplète, si nous n'y joignons l'exposé rapide du système de police, nous devançons ainsi l'examen général de l'organisation de la police en France et en Angleterre, étude que nous avons réservée pour la seconde partie de cet ouvrage. Mais cette déviation à notre plan primitif est nécessaire pour se faire une idée exacte du régime municipal de Londres.

L'unité essentielle à l'action de la police a motivé en 1829 une réforme radicale dans l'organisation de ce service à Londres. Jusqu'à cet acte la métropole était divisée, sous ce rapport aussi, en districts, qui n'avaient pas de lien commun. Le service manquait d'ensemble, au grand avantage des malfaiteurs, qui se dérobaient assez aisément aux poursuites en passant d'un district dans l'autre. Le danger de cet état de choses était exprimé d'une manière pittoresque dans une phrase prononcée au parlement : « Si un jurisconsulte étranger, disait un membre, voulait se faire



une idée de l'organisation de la police dans la capitale, il arriverait à la conviction qu'elle a été imaginée par une corporation de voleurs, en vue d'assurer à leur société le plus de profits possibles avec la plus grande somme de sécurité. » Cette boutade peignait d'une manière vive l'état réel des choses. La réforme de 1829 a produit une amélioration sensible et incontestable. Actuellement la police métropolitaine comprend tout le comté de Middlesex et une partie des comtés de Surrey, Kent, Herts et Essex. Elle étend sa juridiction sur toute la Tamise et ses dépendances. A la tête du service l'on trouve un commissaire en chef avec deux commissaires adjoints : ces trois fonctionnaires sont nommés par la couronne. Les commissaires adjoints sont les auxiliaires du commissaire en chef, quand il est présent, ses suppléants, quand il est absent : ils sont, en outre, juges de paix pour les comtés de Middlesex, Surrey, Herts, Essex, Kent, Bers et Buckingham : ils servent ainsi de lien entre la police de la métropole et la police des comtés adjacents. La police métropolitaine est une personne morale qui a un patrimoine et des ressources propres. Ces ressources et ce patrimoine sont confiés à un receveur nommé par le commissaire en chef. Ce receveur représente la police métropolitaine au point de vue économique : il est investi de tous les biens meubles et immeubles appartenant à la police métropolitaine, il fait tous les actes concernant l'achat, la conservation et la vente des biens.

Cette police métropolitaine, ainsi constituée par l'acte de 1829, ne s'appliquait pas dans l'origine à la cité de Londres. Cette corporation avait résisté à cette absorption partielle de ses attributions. On parvint, si ce n'est à vaincre

complètement ses résistances, du moins à les atténuer : au moyen de concessions réciproques, l'on en arriva à un compromis, qui sauvegarda l'autonomie de la cité, dans la mesure où cette autonomie pouvait se concilier avec les exigences d'un service aussi nécessaire. En vertu d'un acte de 1839, l'administration de la police dans la cité est confiée à une commission supérieure et à un commissaire en chef, nommés par le conseil commun (*common council*), mais la nomination du commissaire en chef doit être soumise à l'approbation du gouvernement. Suivant l'habitude anglaise qui confie le choix des employés au chef de service, c'est le commissaire en chef, qui nomme tous les agents du service actif, tandis que la commission supérieure, par une distinction habile et heureuse, choisit ceux du service administratif. Les règlements de police sont préparés par le commissaire en chef, soumis à l'approbation du lord maire et présentés, seulement alors, à l'homologation du gouvernement. Dans chaque section de la cité, la partie administrative du service de la police appartient à l'alderman et aux membres du conseil commun élus par la section. Cette commission de section a pour principale mission de notifier à la commission supérieure le traitement des secrétaires et des bedeaux, et les crédits pour les autres frais d'administration de la section qui ont été votés par les habitants réunis en assemblée. L'on voit quelle large part d'indépendance les diverses fractions de la cité ont conservée, même en ce qui concerne le service le plus centralisé.

Telle est l'organisation de l'agglomération londonienne : il suffit vraiment de la mettre en regard de l'organisation ancienne de l'agglomération parisienne : les commentaires sont superflus ; les réflexions naissent d'elles-mêmes. D'un côté,

c'est une population de deux millions d'habitants pliée à un régime uniforme, jusque dans ses moindres détails ; ce sont des villes suburbaines, que la nature des choses destinait à une vie indépendante, du moins pour un grand nombre de services, et que l'on a rattachées violemment à l'agglomération principale, dont elles étaient des satellites, mais non pas des parties : c'est la concentration la plus intense, la fusion la plus intime, l'absorption la plus totale : ce ne sont plus des localités groupées, ayant des rapports généraux nettement délimités, mais conservant une sphère d'action particulière ; c'est une seule et vaste localité, comme une nation sans circonscriptions, un corps énorme sans membres, sans articulations, et par suite sans vie ; une masse inerte, passive, non organisée, sans mouvement propre, sans impulsion qui ne lui vienne du dehors. Sans doute cette masse flexible et sans spontanéité, il est facile de l'assouplir, de lui donner une forme extérieure régulière, mais cette régularité même, cette apparence correcte, ce sont les preuves de l'inertie, du défaut de consistance, de l'absence de vie propre. D'un autre côté c'est le groupement de mille localités, conservant leur personnalité, leur volonté, leurs ressources, leur indépendance : c'est une union vivante : une association d'êtres libres ; une entente d'intérêts du même ordre qui se comprennent, se recherchent et s'accordent : c'est une alliance qui n'est pas une absorption : la vie s'agite dans toutes les parties, elle anime toutes ces fractions ; quelque point que l'on touche, on la rencontre. Sans doute cette organisation pleine de sève et de spontanéité ne présente pas une masse aussi molle, aussi facile à façonner : le pouvoir extérieur qui la voudrait former selon un plan complètement correct

et régulier, rencontrerait mille résistances opiniâtres et serait forcé de renoncer à son dessein. Mais cette absence d'uniformité extérieure, n'est-ce pas le signe et le prix de la vie ? Le régime administratif de Londres et le régime administratif de Paris jusqu'en 1871 forment, avons-nous dit, le contraste le plus frappant : qui en pourrait douter ? D'un côté la régularité inerte et passive, de l'autre côté la vie et la spontanéité, avec quelques irrégularités et quelques incorrections.

Nous avons terminé l'étude de l'organisation administrative des localités en France jusqu'en 1871 et en Angleterre : est-il besoin de résumer et de préciser davantage les observations éparses dans les différents chapitres qui précèdent ? Nous avons parcouru les extrémités de la destinée des communes et des provinces : nous avons vu de l'autre côté de la Manche une organisation, antique comme la société où elle se trouve, organisation qui se forme selon le cours naturel des choses, qui naît et se développe presque d'elle-même, qui n'a d'autres créateurs que les mille besoins collectifs et les divers événements de l'histoire : organisation spontanée, mais successive, qui n'est pas l'effet de la pensée d'un prince, des résolutions d'une législature, des spéculations de la science politique ; qui n'a pas surgi en un jour à l'état d'adulte, mais qui dans le courant des siècles a grandi, s'est modifiée, perfectionnée, simplifiée ; qui a subi le contre coup de toutes les phases et crises sociales ; organisation qui n'est pas extérieure à la société qu'elle régit, mais qui est le produit de cette société même, qui est rattachée à elle par le lien le plus intime et le plus étroit, au point d'être devenue inséparable d'elle.

De ce côté-ci de la Manche, nous avons trouvé une législa-

tion variable, extérieure à la société, artificielle, émanant des résolutions instantanées d'une assemblée que l'assemblée suivante renie : organisation conçue en un jour, appliquée souvent quelques mois ou quelques années à peine, et immédiatement modifiée ; organisation sans assises solides dans le pays, sans consistance, régulière d'ailleurs, uniforme, géométrique.

Si l'organisation administrative de la France et celle de l'Angleterre sont si contraires, c'est qu'il y a un antagonisme complet entre les développements historiques des deux pays, entre les mœurs, les traditions, les idées des deux peuples. En Angleterre l'on n'improvise rien, l'on modifie : on n'innove pas en bloc, on réforme en détail : on ne fait pas table rase, l'on reconstruit pièce à pièce, on respecte l'œuvre du temps, l'on n'accumule pas en un moment la tâche de plusieurs siècles : l'on s'accommode de contradictions, d'irrégularités, d'imperfections : l'on n'a pas de système, on a un régime : l'on marche à petits pas, mais on ne refait jamais la route déjà parcourue : on fait peu d'améliorations, mais on les fait définitives. Cet esprit de prudence, de circonspection, de modération, les Anglais l'appellent sens pratique.

Nous pourrions caractériser cette différence de points de vue entre les deux peuples, par une comparaison empruntée aux sciences : les Anglais considèrent la politique et l'administration comme une hygiène qui *se pratique*, nous les considérons comme une géométrie qui *s'applique*.

## DEUXIÈME PARTIE

### ORGANISATION DANS LES LOCALITÉS DES DIFFÉRENTS SERVICES D'INTÉRÊT PUBLIC.

---

#### CHAPITRE PREMIER

##### DE LA POLICE ET DE LA SURETÉ GÉNÉRALE.

Le premier de tous les intérêts sociaux, c'est la sécurité des personnes et des propriétés : d'où il résulte que dans toute société civilisée, le service le plus essentiel est celui qui a pour but l'établissement et le maintien de cette sécurité. Ce service a reçu le nom de *police*. Ce n'est pas que ce mot n'ait des attributions très-nombreuses et fort différentes : l'on trouverait difficilement une expression qui ait une compréhension plus vaste et un sens plus complexe ; mais, de quelque manière et sous quelque aspect qu'on l'envisage, la police a toujours ce caractère qu'elle tend à la conservation de l'ordre public. Notre code des délits et des peines du 3 brumaire an IV définissait ainsi son rôle : « La police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle. Son caractère principal est la vigilance ; la société considérée en masse est l'objet de sa sollicitude. »

Il est de toute évidence que sans police il ne saurait y avoir de société; mais la police qui est indispensable à la société dans son ensemble ne l'est pas moins à chacun de ses démembrements, à chacune de ses parties: il ne saurait y avoir de groupe social, d'association humaine, si peu nombreux que l'on suppose ce groupe ou cette association, sans une police qui lui soit propre.

La police agit de deux manières: elle *prévient* toute perturbation dans l'économie de la société, ou bien, cette perturbation s'étant produite, elle la *fait cesser*. Elle est, en deux mots, soit *préventive*, soit *répressive*. Dans le premier cas, elle est l'auxiliaire de l'administration et reçoit le nom de *police administrative*; dans le second cas, elle est l'auxiliaire de la justice et reçoit le nom de *police judiciaire*.

Nous n'avons à nous occuper dans cette étude que de la police administrative: c'est encore là un champ extrêmement vaste et qui n'est pas parfaitement délimité. La police ayant pour but, ainsi que nous l'avons dit, l'établissement et la conservation de l'ordre public, il en résulte que les limites de la police ne sont autres que les limites de l'ordre public. Mais chaque peuple et chaque temps se font de l'ordre public une conception différente. Dans les sociétés peu civilisées, l'on en a une idée très-simple et très-étroite: et pour peu que la sécurité matérielle des personnes et des propriétés ne soit pas évidemment outragée, l'on croit que l'intérêt social est suffisamment garanti. Dans de telles sociétés la police est faible, et l'on peut dire d'elles qu'elles ne sont pas policées. Mais, dans les civilisations avancées, il s'est créé une très-grande variété de besoins: l'activité, en se multipliant, se heurte à des obstacles plus fréquents; le nombre des perturbations augmente en même temps que

les efforts de l'homme vers le bien-être et l'opulence : dans une telle société la police devient par nécessité beaucoup plus minutieuse et beaucoup plus exigeante ; tandis qu'elle se borne chez les peuples primitifs à la simple garantie de la sécurité matérielle des personnes et des propriétés, elle se raffine chez les nations avancées, elle s'ingère dans une multitude d'actes de la vie de chaque jour, elle accroît notablement ses injonctions et ses prohibitions.

A cette différence, qui provient des degrés de civilisation et d'industrie, s'en joint une autre qui vient de la diversité des races, des tempéraments, des traditions et des idées des différents peuples. La police, qui a le grand avantage de prévenir les perturbations dans l'économie et le bon ordre de la société, a le grand inconvénient d'empiéter forcément sur la liberté individuelle, elle n'assure notre repos et les commodités de la vie qu'en limitant notre sphère d'action : elle nous fait payer ses bienfaits par les sacrifices auxquels elle nous contraint. De là vient qu'il y a des peuples qui sont plus choqués des empiétements de la police sur la liberté individuelle, qu'ils ne sont heureux des facilités et des commodités que la police leur assure, et réciproquement. Ainsi, à égalité même de civilisation et d'industrie, la police est différemment appréciée par les différents peuples. Tel peuple aime par-dessus tout la régularité matérielle et le repos de la vie, il répugne aux efforts ; il a peu de goût pour les excentricités ; il a, pris dans sa masse, un idéal de correction et de règle : à ce peuple-là toute perturbation, tout désordre pèseront singulièrement, il sera toujours enclin à appeler la police pour les réprimer, dut-il renoncer à une partie de sa liberté d'action. Un peuple voisin, au contraire, estime par-dessus tout le droit d'agir sans con-



trôle et au gré de sa fantaisie : l'instinct qui le domine est celui de la personnalité, le bien-être et les facilités de l'existence lui plaisent moins que ne lui répugne la réglementation : un tel peuple se dessaisira malaisément du moindre atome de sa liberté originelle, il sera toujours en défiance contre l'ingérence de la police, il en sentira plus vivement les vexations que les commodités : il réduira la police précisément à ce point où sa présence n'est plus importune et son absence n'est pas périlleuse. L'étendue du domaine et les limites qui doivent être fixées à la police, ce sont donc là surtout des questions d'appréciation générale et populaire ; elles sont diversement tranchées, selon le tempérament, les traditions et l'éducation de chaque peuple. Ce n'est pas qu'il faille donner à cette assertion une portée trop absolue, qui la rendrait inexacte et erronée. En théorie, il n'est pas impossible de déterminer la juste mesure où la police se doit tenir et la sphère précise qui doit être laissée à son action. « Il ne faut pas, a dit avec grand sens le législateur de 1791, que les citoyens aient à regretter l'institution d'un pouvoir constitué pour leur avantage, et que les précautions prises en leur faveur soient plus insupportables que les maux dont elles doivent les affranchir. » (Préambule de la loi du 21 octobre.) Mais voici la difficulté : c'est que le point où les précautions deviennent plus insupportables que les maux qu'elles doivent prévenir, ce point-là n'est pas un point fixe et immuable, qui soit le même par tous les temps et dans tous les pays ; il varie, au contraire, d'après les mœurs et les idées de chaque nation ou mieux encore de chaque groupe social. Il serait donc peu pratique et peu sensé de chercher en pareille matière une mesure commune à tous les pays.

L'on a divisé la police administrative en deux branches : la police générale et la police locale ; cette division est dans la nature des choses et des relations sociales. La police générale comprend l'ensemble des mesures et des précautions destinées à préserver de toute atteinte les intérêts généraux et incontestables de la société dans son ensemble, c'est-à-dire la sûreté de l'État, la sécurité des personnes et la salubrité publique. Rien n'est vaste, on le voit, comme ce cadre. Pour étudier la police générale dans tous les objets qu'elle comprend, il faudrait passer en revue l'administration tout entière.

La police locale est quelque chose de beaucoup moins vague et moins étendu ; mais si son domaine est mieux fixé dans ses contours, il ne laisse pas que de présenter beaucoup de complications dans les détails. La police locale embrasse, en effet, tout l'ensemble des mesures et des précautions destinées à préserver de toute lésion les intérêts locaux. Or, si les intérêts locaux ont pour l'observateur le mérite d'être nettement déterminés et circonscrits, ils ont d'un autre côté l'inconvénient d'être singulièrement multiples et variables.

Étant donnée cette division de la police administrative en police générale et police locale, voici quel devrait être, selon nous, le but qu'aurait à se proposer toute administration habile et judicieuse : ce serait de réduire à ses plus justes limites le domaine de la police générale, de n'y comprendre que les mesures rigoureusement indispensables pour préserver de toute perturbation les intérêts primordiaux et incontestés de la société, d'étendre, au contraire, le champ de la police locale, de l'abandonner, sauf un droit de contrôle, aux pouvoirs des localités, afin qu'ils puissent, dans

chaque temps et dans chaque lieu, assurer l'exécution des services d'intérêt public par des prescriptions de détail, appropriées aux circonstances qu'eux seuls sont à même de connaître et d'apprécier : ainsi la spécialité des besoins et des intérêts locaux recevrait pleine satisfaction, sans qu'il en résultât une réglementation abusive : le rôle de l'autorité supérieure relativement à la police locale ne serait, dans un pareil système, qu'un rôle de surveillance et de contrôle pour annuler les prescriptions et règlements des autorités inférieures, s'ils se trouvaient en contradiction avec les lois existantes ou les principes généraux de notre droit public, industriel ou civil.

C'est ce système, croyons-nous, que la législation française s'est proposé ; mais il faut convenir, ainsi que nous l'allons voir, qu'elle n'en a pas réalisé l'idéal, et qu'en s'en écartant sur plus d'un point grave elle en a détruit l'harmonie.

Ce sont les ministres et les préfets qui ont reçu le pouvoir de donner des ordres, d'émettre des instructions, ou de faire des règlements sur les matières de la police générale. Chaque ministre dirige cette branche de la police générale qui correspond aux attributions spéciales de son ministère. Ainsi, pour ne prendre que deux exemples, c'est le Ministre de l'intérieur qui dirige la police de la presse et du colportage ; c'est le Ministre du commerce, de l'agriculture et des travaux publics qui dirige la police sanitaire, celle des approvisionnements, des poids et mesures, de la navigation et de la grande voirie. Il se trouve de cette façon que la police est intimement mêlée à toutes les branches de service public.

Les préfets, sous l'autorité des ministres, sont chargés,

dans l'intérieur de leur département, des pouvoirs de police générale, pour toutes les matières, du moins, qui n'ont pas été expressément rangées dans le domaine de la loi ou de l'autorité supérieure. Les décrets du 25 mars 1832 et du 13 avril 1861 ont notablement accru les attributions préfectorales à ce point de vue. Mais ces premiers magistrats départementaux n'en restent pas moins placés sous le contrôle des ministres : c'est ce qu'expliquait très-nettement une circulaire du Ministre de l'intérieur, en date du 5 mai 1832 ; il y était dit que le droit de contrôle de l'administration supérieure ne se manifesterait plus, comme par le passé, sous la forme d'une approbation directe, mais qu'il s'exercerait par voie de réformation et d'annulation, sans limite de temps, toutes les fois que les actes des préfets seraient contraires aux lois, aux règlements, à l'intérêt public ou à l'intérêt privé. Nous ne nous arrêtons pas davantage sur la police générale : c'est la police locale qui doit spécialement nous occuper.

La police municipale réside entre les mains des maires, qui peuvent prendre des arrêtés réglementaires sur toutes les matières qu'elle embrasse ; or, ces matières ont été très-nettement déterminées par la loi, et elles sont, il le faut reconnaître, très-étendues. L'une des fonctions propres au pouvoir municipal, disait la loi du 14 décembre 1789, est de « faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. » Ces trois objets de la police municipale, la propreté, la salubrité et la sûreté dans l'intérieur de la commune, sont très-compréhensifs, comme on le peut voir par l'énumération qui suit. L'article 3 du titre XI de la

loi du 16-24 août 1790 développe ainsi les attributions de la police municipale. « Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont : 1° tout ce qui intéresse la sûreté et la sécurité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine...; 2° le soin de réprimer et punir les délits contre la tranquillité publique, tels que les rixes et disputes accompagnées d'ameutements dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique...; 3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques...; 4° l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique...; 5° le soin de prévenir par les précautions convenables et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les incendies, les épidémies, les épizooties...; 6° le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces. » L'on voit combien nombreuses sont ces matières, et quel pouvoir il en résulte pour l'autorité qui a d'aussi vastes attributions. Que ne peut-on faire rentrer, en effet, dans les exigences de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues et places? Les pouvoirs conférés par la loi sont d'autant plus grands, que le but seulement proposé à la police municipale est déterminé, et non les moyens qu'elle doit suivre pour arriver à ce but.

Il en résulte qu'il suffit qu'un arrêté ait trait à l'un des objets confiés à la vigilance du pouvoir municipal pour être légal et obligatoire. Que la mesure soit ou ne soit pas justifiée par l'utilité réelle, qu'elle soit ou ne soit pas de nature à atteindre le but proposé, peu importe : la seule considération de ce but suffit à sa validité.

Après avoir ainsi déterminé d'une main ferme les matières qui composent la police municipale, il semble que nos législateurs se soient alarmés de leur immensité et des pouvoirs qu'elle conférerait à ceux qui étaient chargés de cette police. Ils ont été comme effrayés de leur œuvre et ont senti le besoin de reprendre par une voie détournée les grandes concessions qu'ils avaient faites au pouvoir municipal. Investi de la police locale dans les termes de la loi de 1790, dont nous venons de rapporter un extrait, le maire avait une compétence considérable et des attributions fort étendues. Pour réduire l'importance de ce fonctionnaire local, il fut décidé que tous les arrêtés que prennent les maires pour l'exercice de la police municipale, seraient soumis au contrôle du préfet, qui peut soit les annuler, soit en suspendre l'exécution, mais non toutefois les modifier. Ceux de ces arrêtés qui portent un règlement permanent, ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés donnés par les sous-préfets; ceux, au contraire, qui portent règlement temporaire, sont immédiatement exécutoires, sauf le droit d'annulation attribué au préfet.

Après avoir émancipé la police municipale, c'était la remettre en servage : en fait, les localités perdaient la part la plus réelle et la plus sérieuse de leur pouvoir : elles se trouvaient placées, au point de vue de la police, dans une tu-

telle étroite : mieux eût valu encore, selon nous, réduire les matières réservées aux municipalités en fait de police et leur laisser, dans un domaine plus restreint, une plus grande indépendance. Cependant cette surveillance attribuée au préfet et ce droit de veto, qui lui était réservé, n'annihilaient pas complètement l'autorité municipale : le préfet ne pouvait, en effet, qu'annuler les arrêtés du maire ou en suspendre l'exécution, il n'avait pas le droit de les modifier : c'était encore là un grand point, car c'était la consécration du droit d'initiative des pouvoirs locaux : si le premier magistrat local ne pouvait rien décider, en fait de police, à lui seul et sans l'agrément préfectoral, du moins, comme compensation, le préfet ne pouvait rien prescrire ou ordonner dans les matières de la police municipale sans l'initiative du premier magistrat communal. Nous disons que c'était là un point de grande importance et qui conservait aux localités une certaine autonomie : si les localités ne pouvaient pas ordonner leur police absolument selon leur convenance, du moins étaient-elles sûres que leur police ne serait pas ordonnée par des règlements supérieurs contre leurs propres convenances.

Mais certaines prescriptions de la loi réduisent encore notablement ce reste de pouvoir, qui semblait laissé comme consolation aux magistrats communaux. S'il est admis que le préfet n'a, relativement aux arrêtés du maire sur la police municipale, qu'un droit d'annulation et de suspension, non pas un droit de modification et de réformation ; s'il est reconnu que le préfet ne peut se substituer à l'autorité municipale d'une des communes de son département pour régler à sa guise la police municipale de cette commune, il lui est accordé le droit de faire des règlements départe-

mentaux même en matière de police municipale, et les maires des différentes communes sont tenus de se conformer à ces règlements. Il importe de préciser avec soin la limite des attributions du préfet dans ces matières. Ce qui lui est interdit, c'est de prendre un arrêté de police municipale pour une commune déterminée : ce qui lui est permis, au contraire, c'est de faire un règlement général de police municipale, emportant abrogation de tous les règlements locaux. Le préfet tient donc dans ses mains le moyen d'annihiler complètement la compétence du maire en matière de police; c'est une véritable confiscation.

Voilà pourquoi nous disions que la législation française ne s'était pas conformée en pratique à la juste répartition des affaires de police, répartition idéale qu'elle semblait avoir en vue. Après avoir fixé d'une main aussi ferme que judicieuse le domaine de la police municipale et celui de la police générale, après avoir attribué au premier magistrat communal toute la compétence en matière de police municipale, elle est revenue sur ses pas par des chemins détournés; par la réserve qu'elle a glissée dans nos lois, elle a presque annihilé la compétence du maire en matière de police, compétence qu'elle avait faite d'abord si large et si complète.

Mais quel serait le moyen de revenir à un état de choses plus normal? Ce serait d'abandonner franchement et sans restriction aux communes urbaines la police municipale, sans autre droit de veto et de surveillance pour l'autorité supérieure que le pouvoir d'annuler les arrêtés municipaux qui seraient contraires aux lois et aux principes incontestés de notre droit public, industriel et civil. Ce serait, d'un autre côté, de conserver à l'administration départe-



mentale le droit de faire des règlements pour la police des campagnes et des agglomérations rurales. C'est là, nous le verrons, l'état des choses en Angleterre ; c'est aussi, à peu près, ce que la constitution de l'an III avait voulu inaugurer en France. Mais doit-on espérer que de telles réformes se réalisent dans un prochain avenir, et doit-on croire que les populations se montreraient satisfaites d'une aussi radicale transformation ? Nous n'osons trop nous prononcer. En assimilant sous tous les rapports les grandes communes urbaines aux chétives communes rurales, notre législation a rendu bien difficile tout pas sérieux vers la décentralisation. D'un autre côté, les mœurs invétérées, les préjugés d'éducation, les idées qui ont cours à tort ou à raison dans la population française, sont assez peu favorables à la trop grande extension des pouvoirs des autorités locales : l'on est très-porté, au contraire, à regarder comme une tutelle bienfaisante cette omnipotence de l'autorité supérieure, que l'on s'est accoutumé à croire plus impartiale, plus modérée, moins abusive que l'autorité des magistrats locaux.

Dans les villes ayant plus 40,000 âmes, le préfet, aux termes d'une loi du 5 mai 1855, remplit les fonctions de préfet de police et jouit par conséquent d'une partie des attributions qui, dans les autres communes, appartiennent aux maires. L'article 23 de la loi de 1867 sur les conseils municipaux a abrogé expressément cette disposition exceptionnelle ; toutefois ces villes restent encore, sous le rapport de la police, soumises à un régime qui diffère par quelques points du régime ordinaire.

Nous avons étudié les matières qui composent soit la police générale, soit principalement la police municipale :

nous avons énuméré les fonctionnaires et magistrats qui ont le droit de prendre des arrêtés en ces diverses matières, de faire des règlements, de prescrire des ordres, et nous avons fixé la limite de leurs pouvoirs; il nous reste à dire quelques simples paroles des agents d'exécution.

Dans tout ce qui concerne la police générale ou l'exécution des actes prescrits par les lois, les maires sont de simples agents, dépourvus d'initiative et tenus, sous leur responsabilité, d'obéir aux ordres du préfet. Dans le cas où ils refuseraient en pareille matière d'obtempérer à l'injonction préfectorale, le préfet a le droit, d'après l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837, de pourvoir lui-même à l'exécution des actes prévus par les lois, et de prendre un arrêté qui serait légal et obligatoire pour tous les citoyens au même titre que l'arrêté municipal. D'un autre côté, quand le préfet fait un règlement départemental de police municipale, le maire devient encore un simple agent pour l'exécution des prescriptions de cet arrêté. Mais ce n'est qu'accidentellement, on le voit, que le maire est un agent d'exécution; ce rôle appartient, au contraire, d'une manière permanente et sans aucun alliage de pouvoir réglementaire et d'initiative propre, à des fonctionnaires subalternes.

Tels sont, d'abord, les commissaires de police : ce sont des agents qui ont un double caractère : ils sont à la fois agents de la police municipale, chargés de prêter la main à l'exécution des arrêtés du maire, et agents de la police générale, chargés de veiller à l'application des règlements généraux : ils sont donc placés à la fois sous l'autorité du maire et du préfet. D'après la loi de pluviôse an VIII, il devait y avoir un commissaire de police dans les villes de

5,000 à 10,000 âmes, et dans les villes de 10,000 habitants un commissaire de police par 10,000 d'excédant. Le second empire créa les commissaires centraux et cantonaux, afin que l'action de la police fût plus régulière et qu'elle s'étendit à tout le territoire. Les commissaires centraux ont pour mission de centraliser le service dans les localités où il y a plusieurs commissaires. Le commissaire cantonal prend les instructions du maire de sa résidence et de tous les autres maires du canton pour tout ce qui concerne la police municipale, et les informe de tout ce qui peut intéresser la tranquillité de leurs communes. Il est du reste, pour la police générale, placé sous l'autorité immédiate du préfet et du sous-préfet. Les agents de police, appariteurs, sergents de ville, gardes champêtres, sont de simples auxiliaires.

Nous n'entrerons pas dans plus de détails sur l'organisation de la police en France. Qu'il nous suffise de dire que, dans notre pays, la police, à ne considérer que les résultats obtenus, est d'ordinaire fort bien faite ; que, au point de vue de la sécurité des personnes et des propriétés, au point de vue même des facilités et des commodités de l'existence, elle rend tous les services qu'on peut espérer d'elle : elle est même trop bien faite, suivant beaucoup de publicistes, et rend des services trop minutieux. Ce qu'on pourrait lui reprocher, en effet, c'est d'abuser des prescriptions de détail, sans portée suffisante, c'est d'empiéter quelquefois d'une manière trop évidente, et sans assez raison, dans la sphère de l'activité et de la liberté privées. Un homme éminent, qui ne fut pas seulement un publiciste, mais qui fut encore un administrateur très-haut placé et d'une incontestable capacité, M. Vivien a condensé dans

les lignes qui suivent les reproches que l'on peut adresser à la police française : « Étrange contradiction, c'est le citoyen que sa raison éclaire, que son intérêt dirige, que la loi avertit, c'est le citoyen qui est suspect. C'est le gouvernement que tant d'illusions peuvent égarer, qui ne peut avoir que des vues générales, et n'est pas en état de pénétrer avec sollicitude et clairvoyance dans des questions purement privées, qui est chargé de faire les affaires des citoyens. Mais ne parlons pas de liberté ; employons des arguments que ne puissent pas repousser ceux-mêmes qui, effrayés sans doute du désordre de leur propre esprit, ont passé subitement de la licence à l'idolâtrie du pouvoir absolu. Sont-ils bien assurés de consolider le gouvernement en lui remettant des devoirs si pesants ? C'est le contraire qui est vrai. Il n'y a pas pour l'autorité publique de plus grande cause de faiblesse que l'exercice du régime préventif. Elle devient responsable de toutes les choses où elle a mis la main, des autorisations qu'elle accorde, et de celles qu'elle refuse : elle est le point de mire de toutes les plaintes et la cause supposée de toutes les souffrances. On voit dans l'autorisation une garantie de succès et l'on accuse l'administration des mécomptes qu'elle n'a pu prévenir, de ceux-mêmes qu'elle a prévus. Les faveurs qu'elle concède, soulèvent le soupçon, entretiennent l'envie et fomentent les inimitiés, aliment fécond des révolutions, source intarissable des secousses politiques. »

Nul ne peut contester à ces lignes le cachet du bon sens et de la rectitude de jugement. Mais, soyons francs et justes : s'il y a souvent de l'exagération dans les procédés et les mesures de la police en France, c'est qu'il y a de l'exagération dans les exigences populaires, et dans la conception

même que la nation se fait du rôle de la police. Chacun est prompt à l'accuser, dès qu'il la ressent comme un obstacle à la liberté de ses fantaisies, mais chacun est prompt à l'appeler comme une auxiliaire légitime, dès qu'il voit son repos ou son bien-être troublé par la plus petite des perturbations. Ceux-là mêmes qui, d'ordinaire, sont le plus enclins à la décrier, sont souvent aussi dans les circonstances spéciales où leur bien-être et leurs commodités sont en jeu, les plus empressés à requérir l'action publique et à provoquer la police à étendre ses attributions. De tous les peuples d'Europe, nous sommes assurément celui qui tient le plus à ses aises et le moins à ses libertés : c'est là le faible de notre caractère, qu'il est bon de reconnaître afin de le combattre. Mais tant que ce caractère ne se sera pas modifié — et combien d'efforts ne faut-il pas, quelle transformation d'idées n'est pas nécessaire pour que cette modification se produise ? tant que les mœurs et les habitudes seront ce qu'elles sont depuis deux siècles, il ne faut pas espérer que la police perde complètement ces procédés un peu excessifs, et ces allures un peu vexatoires, contre lesquelles il est facile de protester dans une circonstance donnée, mais que le gros de notre population regretterait dans cent autres circonstances s'ils venaient à disparaître.

Le service de la police est organisé en Angleterre sur de tout autres bases et présente une bien différente physionomie. En France, nous l'avons vu, la police et la sûreté générale sont confiées au gouvernement central et aux communes ; en Angleterre, le gouvernement n'a sur la police qu'une action indirecte, toute de surveillance et de contrôle, et les paroisses, qui correspondent à nos communes, n'ont aucune part à l'organisation de ce service ; ce

sont les comtés et les bourgs municipaux seuls, c'est-à-dire les agglomérations urbaines légalement constituées en corporations indépendantes des comtés, qui sont chargés du maintien de la sûreté générale et de la police. Ainsi se trouvent séparées, au point de vue de la police comme à celui de l'administration générale, les grandes agglomérations urbaines d'un côté, et de l'autre côté les campagnes et les paroisses rurales; les unes et les autres sont soumises à un régime différent, les bourgs municipaux jouissent du droit d'organiser eux-mêmes leur police; les paroisses rurales, au contraire, sont privées de toute espèce d'attributions sous ce rapport, ne jouissent de ce chef d'aucune autonomie et se confondent dans le comté dont elles ne sont que des démembrements. On ne saurait trop signaler ce principe, qui est la pierre angulaire de tout le système anglais: afin de donner de larges attributions aux agglomérations urbaines, il a fallu leur accorder un régime tout différent de celui que subissent les paroisses rurales, incapables d'exercer avec fruit les mêmes pouvoirs et de jouir des mêmes privilèges.

Dans les comtés, ce sont les juges de paix, à la fois magistrats de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire qui organisent la police; ils ont sous ce rapport des attributions fort étendues, beaucoup plus vastes même que celles de nos préfets. Ce sont, en effet, les juges de paix, réunis en session générale, qui fixent le cadre du personnel et déterminent les traitements et salaires des agents. Cependant les dispositions prises à cet effet doivent être soumises à l'approbation du secrétaire d'État de l'intérieur.

Afin de donner plus d'unité et de régularité au service,

dans presque tous les comtés l'assemblée des juges de paix prend dans son sein une commission de police, *police committee*, chargée de la surveillance. Le personnel actif se compose d'un constable supérieur, *chief constable*, d'un certain nombre de surintendants (*superintendants*), d'inspecteurs, *inspectors*, de sergents, *sergeants*, et de trois classes de constables ordinaires. Ce sont les juges de paix, réunis en session générale, qui nomment le constable supérieur ; mais ce choix doit être soumis à l'approbation du secrétaire d'État de l'intérieur. Le constable supérieur, procédant ainsi du choix des magistrats locaux, ratifié par l'autorité centrale, est investi d'attributions fort étendues. Il est chef de service dans toute la force du mot. Non-seulement, en effet, il a la haute direction de la police du comté, mais encore il nomme tous les agents placés sous ses ordres. C'est, d'ailleurs, l'un des principes habituels de l'administration anglaise, que les chefs de service aient le droit de nommer leurs subordonnés. Quels que soient les inconvénients qui puissent résulter de cette coutume, nos voisins croient y voir le meilleur moyen de fortifier autant que possible la responsabilité des fonctionnaires placés à la tête de chaque branche de l'Administration. En général chaque comté a son constable supérieur, mais les comtés étant de grandeurs fort inégales, comme nous l'avons vu dans la première partie de cet ouvrage, il leur est permis de se grouper entre eux et il arrive souvent que deux ou plusieurs comtés voisins soient placés sous la direction d'un seul constable supérieur ; il suffit, pour que cette combinaison ait lieu, que les assemblées des juges de paix de ces comtés voisins s'entendent à cet effet : tel est le cas, par exemple, pour le Westmoreland et le Cumberland.

D'un autre côté, certains comtés, ayant une énorme étendue, ont plusieurs constables supérieurs, ce sont les comtés qui sont partagés, comme on l'a vu plus haut, en deux ou plusieurs circonscriptions administratives, possédant chacune un collège distinct de juges de paix, le Lancashire, par exemple.

Le comté est divisé, sous le rapport de la police, en différents districts, *hundreds* ; nous avons cité dans la première partie de cet ouvrage un acte parlementaire, réformant les anciennes subdivisions du comté et engageant les juges de paix à faire concorder dorénavant les districts de police avec les circonscriptions de l'assistance publique, c'est-à-dire avec les unions des paroisses. A la tête de chaque district est un surintendant. Au-dessous des surintendants viennent les inspecteurs et les constables ordinaires, répartis par le constable supérieur d'accord avec la commission de police suivant les besoins du service. En général, au lieu d'avoir un constable dans chaque village, l'on préfère en Angleterre avoir de petites brigades de 3 ou 4 hommes, sous le commandement d'un chef, dans les localités un peu importantes ; c'est le système de notre gendarmerie.

La préoccupation de l'Administration anglaise, en fait de police, c'est de n'avoir qu'un petit nombre d'agents permanents, mais de commissionner des hommes de bonne volonté, offrant toutes garanties pour agir dans des circonstances particulières et dans des lieux déterminés. C'est ainsi qu'il peut être institué des *constables locaux*, lesquels n'exercent pas, d'ordinaire, mais sont munis des pouvoirs nécessaires pour agir dans des cas prévus. Dans les circonstances exceptionnelles, où ils se trouvent en



exercice, ces constables locaux reçoivent des indemnités, réglées par un tarif qui est soumis à l'approbation du gouvernement. Il est inutile de dire que ces constables locaux ne peuvent être astreints à s'éloigner de la localité. Dans les moments et dans les lieux où de grandes perturbations sont à craindre, il peut être créé aussi des *constables spéciaux*; ce sont des auxiliaires officieux, amis de l'ordre, sortant de toutes les classes du peuple et qui s'offrent à la police pour l'aider à prévenir ou à repousser des dangers momentanés : c'est ainsi qu'il y a trois ou quatre ans, quand le fénianisme remplissait l'Angleterre de terreur et que les attentats les plus audacieux se commettaient en plein jour dans les grandes villes industrielles, des milliers de citoyens, riches et pauvres, s'offrirent à la police pour servir d'agents contre le fénianisme. Ces constables spéciaux deviennent des agents de la force et de l'autorité publiques pour tout ce qui concerne le danger exceptionnel et momentané, en vue duquel ils ont été créés. Est-il besoin de dire que l'institution de ces volontaires épargne au pays de grands frais tout en assurant le maintien de l'ordre. Mais il faut ajouter que de telles institutions ne sont possibles que dans un pays où le respect des lois, l'énergie individuelle, le courage civique, l'habitude de manifester ouvertement ses opinions, sont des qualités fort répandues et que l'on trouve à un haut degré chez un bon nombre de citoyens.

Dans les bourgs municipaux l'organisation de la police est assez analogue à celle des comtés; la principale différence, c'est qu'elle relève du conseil municipal au lieu de relever du collège des juges de paix. Imitant en cela l'assemblée des juges de paix, le conseil municipal nomme

dans son sein une commission de sûreté (*watchcommittee*) : cette commission, que préside le maire, a la direction du service, elle fait les règlements, détermine la composition du personnel, fixe les traitements et salaires et nomme les agents des divers grades. La hiérarchie dans les bourgs ne diffère de celle des comtés que parce qu'elle est ordinairement moins complète et qu'il lui manque plusieurs échelons. Dans les bourgs importants il y a un constable supérieur, dans les moins importants il n'y a qu'un sous-intendant. Le personnel de la police doit obéir non-seulement à la commission municipale de sûreté, mais encore aux juges de paix ayant juridiction dans le bourg ; en cas de manquement à leurs devoirs ils peuvent être suspendus ou démissionnés par deux de ces magistrats ou par la commission de sûreté. Les bourgs municipaux peuvent s'entendre avec les comtés dans lesquels ils se trouvent enclavés pour l'organisation d'une police commune ; cette entente, ainsi que nous l'allons voir plus bas, devient presque de rigueur dans les bourgs municipaux ayant moins de 5,000 âmes.

L'administration anglaise emploie tous les moyens pour rendre la police et ses agents respectables ; elle veille avec le plus grand soin à ce que toutes les conditions de modération et de prévenance soient sévèrement observées. L'un des principes les plus judicieux de l'administration et du gouvernement britanniques, c'est de ne pas compromettre la police et ses agents en les faisant intervenir, sans une nécessité évidente, dans les contestations des partis politiques. Ce principe est appliqué avec une complète sincérité ; tel est même l'éloignement de l'administration anglaise pour l'ingérence de la police dans les questions de poli-

tique, qu'il est défendu au constable en chef et à ses subordonnés, c'est-à-dire à tout le personnel de police, y compris les chefs les plus élevés, de voter dans les élections parlementaires ou municipales, ainsi que d'exercer une action quelconque, même à titre individuel et privé, dans les élections. Nous signalons cette prescription, elle est caractéristique, elle mérite d'être enseignée à nos États du continent.

Pour rehausser la situation des agents de la police, pour leur concilier, dans la mesure possible, les faveurs populaires, l'administration anglaise a eu la judicieuse idée de leur confier certains services de protection à l'égard des classes pauvres, comme la vérification et la surveillance des poids et mesures.

Après avoir étudié l'organisation et le personnel de la police dans les bourgs et dans les comtés, il convient de se demander quelle est l'action que le gouvernement exerce sur elle. C'est, en général, avons-nous dit, une action indirecte, c'est-à-dire de surveillance, de contrôle, d'influence. Quoique la police soit, en Angleterre, d'origine toute locale, elle dépend dans une certaine mesure du gouvernement central. Nous avons vu que les chefs de service ou constables supérieurs étaient nommés par les autorités des localités, mais sauf réserve de l'approbation du Ministre de l'intérieur. Les juges de paix dans les comtés et les commissions municipales de sûreté dans les bourgs doivent annuellement rendre compte de l'administration de la police au secrétaire d'État de l'intérieur, et aux deux chambres du parlement. Ces comptes consistent dans des relevés détaillés du nombre des délits constatés dans ces circonscriptions, du nombre des personnes arrê-

tées, des charges qui pèsent sur elles, des résultats des poursuites. Mais le gouvernement n'a pas seulement le droit d'être informé et tenu au courant ; il a un droit de surveillance ; il a le pouvoir de faire inspecter le service de la police dans les comtés et dans les bourgs. Le nombre des inspecteurs est de trois ; ils sont nommés par la reine. Ces fonctionnaires adressent au secrétaire d'État de l'intérieur leurs rapports sur l'état et l'efficacité des services : ces rapports sont communiqués au parlement.

Mais l'influence du gouvernement sur la police consiste surtout en deux points : d'abord il a le droit de faire les règlements généraux ; puis la police est un service local, il est vrai, mais qui peut être subventionné par le pouvoir central, c'est-à-dire que les dépenses de police sont supportées par les bourgs et les comtés, mais que le gouvernement a le droit d'accorder des subsides aux comtés et aux bourgs, où la police est organisée conformément à la loi, et d'une manière efficace quant au nombre et à la discipline des agents. Les subsides peuvent être égaux au quart des dépenses pour les traitements et l'habillement. Le secrétaire d'État de l'intérieur est maître de leur allocation ; il la peut refuser quand bon lui plaît, à la seule condition de soumettre au parlement l'exposé des motifs de son refus, accompagné des observations des juges de paix ou de la commission de sûreté des bourgs intéressés. Il n'est pas besoin de dire que cette espérance des subsides donne une influence considérable au pouvoir central sur l'organisation de la police locale. Il peut ainsi réformer en fait cette organisation, en n'accordant les subsides qu'aux localités qui satisfont à certaines prescriptions. C'est ainsi que les subsides ne peuvent être accordés aux

bourgs de moins de 5,000 âmes, s'ils ne sont réunis au comté voisin pour la constitution d'une police commune, d'où il résulte, probablement, qu'il n'y a pas en Angleterre un seul bourg de moins de 5,000 âmes ayant une police séparée de celle du comté. Le moyen d'influer sur les institutions locales ou les établissements locaux par la promesse de subsides n'est pas en Angleterre un fait exceptionnel : nous en trouverons plus bas un éclatant exemple en ce qui concerne l'organisation de l'instruction publique.

Ainsi la police en Angleterre est un service tout local, mais sur lequel le pouvoir central exerce une action d'influence et de direction. Il ne nomme pas les agents, mais la nomination des chefs de service doit être soumise à, son approbation ; il ne fixe ni le cadre du personnel, ni les traitements, mais il récompense par des subventions les localités où le personnel est suffisamment nombreux, moral et discipliné. En réalité, la régularité du service ne souffre guère de l'autonomie des comtés et des bourgs, autonomie, d'ailleurs, moins grande en pratique par le fait des subventions qu'en théorie. Les pouvoirs locaux prennent une notable importance par ces attributions considérables. La vie provinciale et municipale en reçoit un accroissement d'intensité.

Descendant aux détails de l'organisation, nous trouvons aussi quelques observations utiles à faire. En France, c'est à des fonctionnaires isolés, le préfet, le maire, que les pouvoirs de police sont dévolus : ce sont des arrêtés du préfet et du maire qui règlent le service. En Angleterre, ce sont des corps collectifs qui ont ces attributions ; c'est le conseil de police pris dans l'assemblée des juges de

paix ou la commission de sûreté prise dans le sein du conseil municipal, qui ont la direction du service. Cette différence tient aux principes généraux des deux administrations : en France, l'on se défie toujours des corps collectifs : en Angleterre, l'on a toujours en suspicion les fonctionnaires uniques : de ce côté-ci de la Manche l'on réduit les assemblées à la seule délibération, on les prive de toute part dans l'action : or, comme dans beaucoup de cas la délibération et l'action s'enchaînent et sont presque inséparables, l'on mutile les attributions des assemblées délibérantes : en Angleterre, au contraire, l'on aime autant les corps collectifs que l'on redoute les individus isolés : toutes les fois qu'il s'agit de l'exécution, on confie de pleins pouvoirs, non pas à un fonctionnaire unique, mais à un comité de quelques membres choisis dans le sein de l'assemblée délibérante et par elle-même. L'Anglais aime toujours mieux se trouver en présence d'un comité composé de quelques personnes, où les volontés se contrôlent et se font contre-poids, que devant une volonté individuelle, qui, si recommandable qu'elle puisse être, quelques garanties qu'elle ait données, si habituée qu'elle soit à se laisser diriger par la raison ou la justice, peut néanmoins avoir des moments de faiblesse, de préjugé ou d'illusion. Il est bon de faire remarquer que la loi de 1790 avait adopté en partie le système anglais, en conférant la police municipale au *bureau municipal*, fraction du *conseil général de la commune*. Aujourd'hui serait-il téméraire de demander que les arrêtés des maires portant règlement de police fussent délibérés par le conseil municipal ?

Nous ne nous sommes occupé jusqu'ici que de l'organisation de la police générale en Angleterre et non de cette

police inférieure, minutieuse et locale que nous nommons police municipale. La distinction entre ces deux polices n'est pas faite de l'autre côté de la Manche avec cette netteté que nous avons constatée dans notre pays : il serait difficile de trouver dans les lois britanniques une définition et une délimitation de ces deux branches de la police : à vrai dire, cette délimitation était moins nécessaire en Angleterre qu'ailleurs, précisément par cette raison que la police générale est confiée aux localités, comtés ou bourgs.

Il n'est pas d'usage en Angleterre que le droit de faire des règlements soit délégué d'une manière absolue à quelque corps ou à quelque fonctionnaire que ce soit. Les attributions des localités, en matière de petite police, étaient déterminées par les coutumes et les traditions, généralement dans des limites assez restreintes : toutes les fois, et c'était un cas assez fréquent, que des agglomérations urbaines éprouvaient le besoin, dans un intérêt public, de franchir ces limites, elles devaient solliciter un acte du parlement. Cet état de choses assez défectueux s'est notablement modifié par les lois successives qui ont réformé le régime municipal anglais. C'est spécialement l'acte de 1858, sur lequel nous nous sommes longuement arrêté dans une autre partie de cet ouvrage, qui a exercé sous ce rapport l'action la plus étendue. Cet acte investit les conseils municipaux, les comités locaux de salubrité et les commissions locales des agglomérations urbaines de pouvoirs considérables, qui embrassent la presque totalité des attributions comprises chez nous sous le nom de police municipale. Il ne faut pas croire cependant que l'acte de 1858 procède par formules générales, ainsi que l'avait fait chez nous la loi de 1790, et donne, en termes compréhensifs, aux

autorités locales la faculté de prendre toutes les mesures exigées par les intérêts de la salubrité, de la tranquillité et de la sûreté dans les rues et places. Ce ne sont pas là les allures des lois anglaises. Suivant l'usage adopté de l'autre côté de la Manche, l'acte de 1858 énumère avec soin, et d'une manière détaillée, toutes les mesures qui pourront être prises par les pouvoirs locaux en vue de la salubrité, du bon ordre et de la sécurité.

Cette énumération remplit de nombreuses pages et serait déplacée dans une étude comme la nôtre : il faut reconnaître que le législateur anglais a prévu tout ce qui se pouvait prévoir et qu'il n'est guère de précaution vraiment indispensable, qui ne soit inscrite dans l'acte de 1858. Ces procédés usités dans les lois anglaises méritent qu'on s'y arrête pour en signaler les avantages et les inconvénients. Le motif qui inspire ces énumérations si minutieuses et si précises, c'est une défiance très-judicieuse et très-raisonnée contre les fonctionnaires et agents qui sont chargés d'appliquer la loi. Les Anglais n'ont pas entrevu d'autre moyen d'éviter l'arbitraire de la part des agents et fonctionnaires, que de placer dans les lois une réglementation aussi détaillée que possible. Nous suivons un principe tout opposé : nous faisons des lois brèves et conçues en termes généraux : nous laissons aux différents fonctionnaires le soin de les développer dans des circulaires ou des règlements, et de prendre les mesures qui leur semblent le plus propres à atteindre le but que les lois se sont proposé. Ces différences dans la législation émanent de différences dans les caractères nationaux, dans l'éducation et dans les idées des deux peuples. Les Anglais se préoccupent avant tout du principe de la liberté du citoyen, laquelle ne peut être



limitée que par les lois et ils redoutent par-dessus tout les mesures arbitraires : aussi sont-ils prêts à sacrifier une partie des commodités et des facilités de la vie à l'honneur de préserver de tout empiétement la liberté du citoyen : c'est par cette raison qu'ils délimitent et précisent avec le plus grand soin les pouvoirs des fonctionnaires. Les Français, au contraire, sont avant tout intéressés aux commodités et aux facilités de l'existence : ils sacrifient volontiers quelque chose de leurs droits et de leur individualité aux exigences impérieuses du bien-être : et, comme toutes les mesures qui peuvent être justifiées par ces exigences mobiles et passagères ne sauraient facilement s'énumérer dans une loi, ils se contentent de légiférer en termes compréhensifs et généraux, laissant aux fonctionnaires et agents le soin de choisir les moyens, qui leur paraîtront propres dans chaque circonstance spéciale à satisfaire les intérêts que la loi avait en vue. Si l'on voulait choisir un exemple de cette différence radicale dans les modes de législation des deux peuples, il suffirait de rapprocher l'acte de 1858, où tout est précis, minutieux, détaillé, de la loi des 16-24 août 1790, où tout est conçu en termes généraux, compréhensifs, élastiques.

L'on comprend aisément que ces différents modes de légiférer doivent avoir des conséquences pratiques : les autorités locales anglaises, enfermées dans des cadres parfaitement délimités, et obligées pour chacun de leurs actes d'invoquer une prescription légale explicite, ont une action plus restreinte que nos maires, qui possèdent d'une manière générale le pouvoir réglementaire en matière de police municipale. Il doit en résulter que, dans la variété et la complication des intérêts de la vie communale, les autorités

locales se trouvent parfois prises au dépourvu et arrêtées devant des obstacles que nos fonctionnaires, munis du pouvoir réglementaire, franchissent sans hésiter. Ainsi, il est probable que cette petite police est un peu moins complète de l'autre côté de la Manche qu'elle ne l'est chez nous : mais il est probable aussi que l'arbitraire administratif y est moins grand et les empiétements de l'autorité dans le domaine privé plus rares, ce qui, aux yeux de nos voisins, fait amplement compensation.

Il est inutile de faire remarquer que les autorités locales, chargées d'appliquer l'acte de 1858 et de veiller à la police urbaine, sont des corps collectifs : conseils municipaux des *boroughs*, comités locaux de salubrité, commissions locales. Il est encore superflu de signaler la complète indépendance dont jouissent ces assemblées dans cette branche d'administration : elles ne sont subordonnées à aucune autorité supérieure, qui doive homologuer leurs actes ou qui ait la faculté de les annuler. En Angleterre l'on ne connaît pas cette hiérarchie sévère d'autorités qui se révisent l'une l'autre, qui jouissent du droit d'annuler, de suspendre ou de réformer les actes des pouvoirs inférieurs. Tout pouvoir institué ou reconnu par la loi est, sauf quelques rares réserves, complètement omnipotent dans le cercle que la loi a nettement délimité : et les tribunaux seuls seraient juges sur la plainte des intéressés, des infractions, abus ou négligences que ces pouvoirs locaux auraient pu commettre.

Si nous cherchons, d'une manière générale, quelles sont les relations réciproques, en Angleterre, de la population et du personnel de la police, voici, croyons-nous, l'idée exacte qu'on s'en doit faire. La police est considérée par les classes aisées, en Angleterre, avec plus de respect que nous n'en

avons pour elle en France : les motifs de cette déférence que les classes élevées ont, dans la Grande-Bretagne, pour la police et ses agents, ce n'est pas seulement ce sens de la légalité et ce respect de l'autorité, qui sont, il est vrai, supérieurs de l'autre côté de la Manche à ce qu'ils sont de ce côté-ci, c'est aussi que la police est elle-même plus modérée, moins vexatoire, moins tracassière ; c'est que la loi a pris soin de restreindre son rôle au strict nécessaire, c'est qu'on la tient à l'écart de toute ingérence dans les affaires politiques, c'est qu'elle n'est jamais inquisitoriale et intrusive. Usant moins de son autorité, elle la compromet moins ; elle a plutôt le caractère de protection que celui de surveillance : elle apparaît à tous comme une auxiliaire, non comme une tutrice. Il ne faut pas abuser, d'ailleurs, de ces touchantes idylles sur la parfaite harmonie, qui est censée régner entre la police anglaise et le peuple anglais : il y a de singulières exagérations dans l'idée que nous nous faisons de ce parfait accord. Un des meilleurs commentateurs de la constitution britannique, M. Édouard Fischel, a tracé, de main de maître et avec l'autorité qui lui appartient, le tableau exact des relations de la police anglaise avec le bas peuple d'Angleterre : « Il faut mettre, dit-il, au rang des contes qui courent le continent, le respect que les Anglais professent en général pour la loi et ses représentants, et qu'on prouve notamment par la docilité parfaite avec laquelle ils obéissent à la baguette du constable. Le bas peuple en Angleterre, qui est de sa nature brutal et indiscipliné, qui ne prend part aux droits politiques que pour subir la corruption électorale, ne peut guère avoir beaucoup de considération pour des lois abstraites. Mais il a grand peur des peines que peut prononcer le juge de po-

lice, et de là vient sa docilité, quand il est docile. La police de Londres a eu plus d'un combat à livrer pour s'assurer le respect de la populace. Quant à la célèbre baguette, elle est assez courte, mais elle est épaisse et plombée. C'est donc une arme fort respectable, et dans les émeutes des rues cette simple baguette sert à porter des coups qui ne sont ni moins rudes, ni moins dangereux que ceux des longs sabres de la police allemande. » (Fischel, *Die Verfassung Englands*, p. 349.) Bien des preuves nous sont données de ce désaccord qui se manifeste souvent entre la populace et la police. Les élections de 1868 se sont passées comme toutes les élections précédentes : les *hustings* ont été témoins de luttes sanglantes dans beaucoup de localités. Dans le Yorkshire, le Staffordshire et le pays de Galles, à Blaen-Avon, dans le comté de Montmouth, les collisions entre la police et le peuple ont été très-graves : l'on citait comme un fait relativement heureux qu'à Killbritain une seule personne avait été tuée.

On pourrait résumer en ces quelques lignes les sentiments qui animent les deux peuples relativement à la police et à ses agents : en Angleterre, les classes aisées ont pour le personnel de la police de la déférence et de la considération : le bas peuple a de la docilité dans les circonstances ordinaires, sauf, ce qui arrive fort souvent, à tenir résolument tête aux constables dans les troubles fréquents des rues. Les Français, sans distinction de classes, ont dans la vie journalière des procédés frondeurs et des allures taquines à l'endroit de toute espèce d'autorité.

## CHAPITRE II

### DE LA VIABILITÉ.

Quand on a voulu caractériser l'action de l'État dans les sociétés modernes, l'on a dit quelquefois qu'elle devait se borner à assurer ces trois services essentiels : sécurité, viabilité, salubrité. L'initiative des particuliers ou des associations libres peut, selon les partisans de cette opinion, pourvoir d'une manière satisfaisante aux autres besoins collectifs, mais la police, la voirie, l'hygiène, sont essentiellement des services publics.

C'est en effet l'un des besoins primordiaux d'une société civilisée que celui de voies de communication nombreuses et en bon état, qui mettent en relation toutes les parties du territoire et assurent la circulation facile des personnes et des produits. Sans un excellent réseau de routes et de chemins, il n'y a nulle prospérité matérielle à espérer, et il est à craindre que la situation intellectuelle même du peuple soit en souffrance. Aussi, parmi toutes les matières administratives, il n'en est guère qui ait autant attiré l'attention de nos législateurs que la viabilité : les lois, décrets, ordonnances, arrêtés qui concernent cet important service, forment une formidable collection dont le dépouillement seul serait un travail herculéen.

Nous ne voulons ici que tracer les traits principaux et l'organisation générale du service de la viabilité en France et en Angleterre, sans entrer dans aucune espèce de dé-

tails : les deux pays présentent sur ce point deux systèmes complètement opposés et dont la comparaison n'est pas sans intérêt.

Il peut paraître étonnant que l'Angleterre, qui a centralisé de la façon la plus rigoureuse, ainsi que nous le verrons plus loin, les services de l'assistance publique, de l'hygiène, de l'état civil, ait presque complètement abandonné, jusqu'à ce jour, aux soins des localités ou à l'initiative de syndicats et d'associations libres la confection et l'entretien des routes. L'on ne trouve au budget que quelques sommes destinées à la construction de ponts ayant le caractère d'intérêt général, ou à la rémunération de commissaires chargés de favoriser la construction des routes dans le pays de Galles et autres régions montagneuses. Ce qui n'est pas moins étonnant, c'est que la principale circonscription locale, le comté, reste elle-même presque étrangère à ce service d'une si évidente nécessité. La dépense des ponts et de leurs approches incombe seule au comté : il n'avait pas, jusqu'à ces dernières années, à s'occuper des routes ou chemins : et c'est seulement une loi fort récente qui lui a donné quelques attributions à l'égard de la viabilité proprement dite.

Les routes, en Angleterre, forment, au point de vue administratif, deux grandes subdivisions : les routes à parcours gratuit (*highways*), qui sont à la charge des paroisses, et les routes à péages ou à barrières (*turnpike roads*), qui sont construites et administrées par des commissions ou syndicats. Dans chaque paroisse, le *vestry* doit nommer un inspecteur de la voirie, *surveyor*, lequel, suivant l'importance des localités, est ou n'est pas rétribué : ses fonctions sont annuelles, sauf réélection. Les paroisses adjacentes

ont la faculté de se réunir et de se concerter pour nommer en commun un *inspecteur de district*, outre les inspecteurs paroissiaux. Les localités de plus de 5,000 habitants ont le pouvoir d'instituer une commission (*board of highways*), pour l'administration des routes : ces commissions s'adjoignent un secrétaire, un inspecteur et d'autres agents. Telle était, jusqu'à ces dernières années, l'organisation très-simple du service des routes à parcours libre : les paroisses votaient elles-mêmes les travaux à faire et les ressources pour y subvenir : ces ressources consistaient et consistent encore dans la taxe de routes (*highgway rate*), laquelle est établie périodiquement, selon les besoins : la qualité de cette taxe ne peut s'élever par année au delà d'un maximum que la loi détermine, à moins que les quatre cinquièmes des contribuables convoqués à cet effet ne consentent à cette surélévation (4).

Il était naturel qu'une pareille organisation se montrât défectueuse : le défaut d'entente entre les paroisses ne pouvait manquer d'influer de la manière la plus fâcheuse sur un service qui réclame beaucoup d'unité dans la conception et dans l'exécution. Aussi un acte de 1682 permet de grouper les bourgs et les paroisses en districts de routes (*highgway districts*), administrés par des commissions spéciales. Les juges de paix du comté, réunis en session générale, ont le droit de prendre à cet effet toutes les dispositions nécessaires. Chaque paroisse nomme un ou plusieurs membres de la commission du district dont elle fait partie. La commission élit un secrétaire, un trésorier et un inspec-

(1) Nous empruntons ce détail au rapport aux Chambres belges. 2<sup>e</sup> édition, p. 182. M. Le Play, dans sa réforme sociale (tome II, p. 270 de la 2<sup>e</sup> édition), parle de l'assentiment des *trois cinquièmes* seulement des contribuables.

teur. Elle constitue une corporation ayant la personnalité civile, elle nomme ses agents et les rétribue, la spécialité des dépenses par paroisse est rigoureusement maintenue : la construction, la répartition ou l'entretien des routes doivent être supportés par les paroisses dans la proportion des travaux faits sur leur territoire. Cette nouvelle organisation est un sérieux progrès. Néanmoins, le service reste encore localisé : le bon état des chemins dépend de la bonne volonté des paroisses qui constituent le groupe : aucune autorité supérieure ne peut user de contrainte pour leur imposer les travaux nécessaires auxquels elles se refuseraient. L'on a pensé que les localités comprendraient assez leurs intérêts pour ne jamais reculer devant des dépenses utiles : il faut vraiment qu'il en soit ainsi dans la pratique pour qu'on ne modifie pas plus radicalement le système.

La plupart des grandes routes ont été construites et sont administrées par des associations civiles qui se composent ordinairement de propriétaires, fermiers ou négociants notables des localités situées sur le parcours ou qui en sont voisines. Les autorités du comté, c'est-à-dire les juges de paix, n'ont à se prononcer que sur la déclaration d'utilité publique des projets : chaque route à barrière (*turnpike road*), est instituée par une loi spéciale, qui confie à un comité, représentant les bailleurs de fonds, le soin de la construire et de l'exploiter. Chacune de ces lois est, selon la coutume anglaise, un code complet, qui règle les péages et les exemptions de péage, les obligations des concessionnaires, les contraventions et les amendes. De toutes ces lois spéciales qui régissaient les divers tronçons de routes, il résultait dans la pratique beaucoup de complications : aussi une loi organique de 1822 dut coordonner toutes les déci-



sions antérieures. Afin d'éviter les inconvénients pratiques considérables provenant de cette mutilation du réseau des routes, une loi de 1849 autorisa les administrations des *turnpike roads*, placées dans des conditions favorables à une réunion, à se concerter pour donner un peu d'unité au service.

Une semblable organisation répugne complètement à nos habitudes françaises, et nous devons avouer, en toute impartialité, qu'elle nous paraît radicalement vicieuse : l'intérêt public demanderait, à notre sens, deux modifications au régime anglais : d'abord le fusionnement de toutes ces petites compagnies routières, et ensuite la gratuité des routes : c'est-à-dire, en un mot, la destruction même du système. C'est un principe très-erroné, en saine économie politique, que de croire que le paiement des dépenses des routes et chemins doit porter uniquement sur ceux qui traversent matériellement ces chemins et routes. L'utilité de la viabilité est beaucoup plus générale ; le marchand ou le consommateur de Londres, qui n'est peut-être, de sa vie, sorti de la cité, profite des routes du comté de Lancastre et du comté d'York, de même que le *country-gentleman* qui les traverse journellement à cheval ou en voiture. L'un des grands bienfaits de la viabilité, c'est de faire circuler les produits, de les conduire à moins de frais au marché auquel ils sont destinés ; chacun jouit, dans la mesure de ses consommations, de la bonne organisation de ce service : il est donc juste que chacun y contribue selon ses moyens. Voilà pourquoi nous trouvons équitable que le service des routes et chemins soit, dans toute la rigueur du terme, un service public, c'est-à-dire auquel il soit pourvu, si ce n'est en totalité, du moins en

grande partie, sur les fonds de l'impôt général. Ajoutons que c'est aussi le régime le plus pratique. Toutes ces barrières et tous ces péages sont des sources d'inconvénients, de retards et de frais : c'est une administration aussi vexatoire que coûteuse, et nous félicitons sincèrement notre pays d'en être préservé.

Le service de la viabilité repose, en France, sur des principes tout opposés à ceux qui lui servent de base en Angleterre : aussi son organisation est-elle complètement différente. Il est reconnu dans notre pays qu'il est d'un intérêt général que le territoire soit dans toutes ses parties sillonné par de bonnes routes. Aussi l'État prend-il à sa charge toutes les voies de communication principales, et s'il laisse les réseaux secondaires et tertiaires aux soins des localités, il n'en abandonne cependant pas la haute direction et la surveillance : il vient, par des subventions, au secours des localités dont les ressources sont insuffisantes, et son action s'étend directement ou indirectement sur toutes les routes et tous les chemins du pays. Il est admis, d'un autre côté, que l'usage des voies de communication doit être essentiellement gratuit et que, en aucun cas, on ne saurait réclamer une redevance de ceux qui s'en servent. Ces principes, croyons-nous, sont les bons, conformes sur tous les points à la science économique et aux données pratiques de l'expérience.

Les routes, en France, sont divisées en routes nationales et routes départementales. D'après la loi du 3 mai 1841, l'ouverture d'une route nationale ne pouvait avoir lieu qu'en vertu d'une loi rendue après une enquête administrative : d'après le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, elle peut être ordonnée par un décret rendu dans la forme des rè-

glements d'administration publique. La loi sur les conseils généraux du 18 juillet 1866 a rangé parmi les affaires sur lesquelles ces corps électifs locaux statuent définitivement : « le classement et la direction des routes départementales, lorsque le tracé desdites routes ne se prolonge pas sur le territoire d'un autre département ; les projets, plans, devis des travaux à exécuter pour la construction, la rectification ou l'entretien des routes départementales (art 6). » L'achèvement des routes départementales sur le territoire des départements autres que ceux qui les ont d'abord entreprises, a donné lieu dans la pratique à de nombreuses difficultés. La loi de 1841 décida que, lorsqu'une route intéressant deux ou plusieurs départements a été classée et est en voie d'exécution sur un ou plusieurs d'entre eux, et qu'un département sur lequel cette route doit s'étendre, refuse de classer ou d'exécuter la portion de route qui doit traverser son territoire, le classement ou l'exécution peut être ordonnée par une loi, précédée d'une enquête à laquelle il doit être procédé dans les formes déterminées par un règlement d'administration publique. Cette loi fixe la proportion dans laquelle chaque département intéressé contribue aux dépenses de construction et d'entretien des portions de route dont le classement ou l'exécution ont été refusés. Les routes nationales sont entretenues par l'État ; les routes départementales restent, au contraire, à la charge des départements.

En dehors de ces voies importantes de communication, il y en a d'autres qui leur servent d'affluents et les alimentent, qui sont des vaisseaux plus ténus, mais se ramifiant dans toutes les directions, pénétrant le pays de tous côtés pour y porter la vie ; ce sont les chemins vicinaux.

Le service des chemins vicinaux a été très-longtemps en souffrance dans notre pays, alors que nos belles routes royales faisaient l'admiration de l'Europe. Adam Smith et Arthur Young, qui, à la fin du dix-huitième siècle, rendaient hommage à la splendeur de nos grandes voies de communication, s'étonnaient de la rareté et du mauvais état de nos chemins. C'est à la loi du 21 mai 1836 que nos travaux de viabilité communale doivent l'extension qu'ils ont prise. Le grand mérite de cette loi et la raison de son efficacité, c'est le caractère obligatoire qu'elle a attaché à la dépense des chemins vicinaux. Le service de la viabilité est devenu obligatoire pour les communes. En cas d'abstention ou de refus du conseil municipal de coopérer à la dépense, le préfet tient de l'article 5 de la loi le droit de contraindre après avoir averti. Il peut imposer d'office la commune dans des limites prévues ; il peut même faire exécuter d'office les travaux que l'administration municipale ne ferait pas exécuter dans les délais prescrits. C'est à cette obligation imposée aux communes par la loi de 1836, et au pouvoir de contrainte dont la même loi a investi le préfet, que nous sommes redevables de notre petite viabilité.

La loi de 1836 a créé directement ou indirectement trois catégories de chemins : 1° les chemins de petite communication, qui sont complètement à la charge des communes, sauf concours, dans des cas fort rares, du département ; 2° les chemins vicinaux de grande communication, dont la dépense est à la charge des communes, avec le concours du département ; 3° enfin, les chemins de moyenne communication ou d'intérêt commun, dont l'entretien peut être mis à la charge de plusieurs communes. La loi du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux a rangé parmi les

affaires sur lesquelles ces corps électifs statuent définitivement, « le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication, la désignation des chemins vicinaux d'intérêt commun, la désignation des communes qui doivent concourir à la construction et à l'entretien desdits chemins ; le tout sur l'avis des conseils municipaux et d'arrondissement : la répartition des subventions accordées sur les fonds départementaux aux chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun (art. 7). » La désignation des services auxquels sera confiée l'exécution des travaux sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, rentre aussi dans les matières sur lesquelles les conseils généraux statuent définitivement.

Ainsi, dans ce système, les grandes voies de communication sont à la charge de l'État, les voies secondaires incombent au département, les chemins vicinaux sont à la charge des communes, avec le concours du département dans un très-grand nombre de cas. Il paraît que ce régime laissait encore beaucoup à désirer, la plupart de nos communes rurales étant trop pauvres pour exécuter les travaux de viabilité qui importent à l'intérêt public, et beaucoup de nos départements n'ayant pas non plus des ressources suffisantes pour aider efficacement à l'extension de notre réseau vicinal. De là vint que, à différentes reprises, le gouvernement dut se préoccuper de l'insuffisance de notre petite viabilité. Après divers projets et diverses tentatives, l'on est arrivé à la loi du 14 juillet 1868, qui admet, en principe, la participation de l'État à la confection de notre viabilité vicinale.

D'après cette loi, une subvention de cent millions, payable en dix annuités, à partir de 1869, est accordée aux com-

munes pour faciliter l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires, dont la longueur kilométrique aura été approuvée, pour chaque département, par un arrêté du ministre de l'intérieur, avant la répartition de la première annuité. Chaque annuité sera répartie entre les départements par un décret délibéré en conseil d'État, en ayant égard aux besoins, aux ressources et aux sacrifices des communes et des départements. Un dixième pourra être réservé pour être appliqué directement, après avis de la section de l'intérieur du conseil d'État, aux besoins exceptionnels, dans les départements dont le centime est d'un produit inférieur à 20,000 fr. Une nouvelle subvention de quinze millions est accordée en dix ans, à partir de 1869, à l'achèvement des chemins vicinaux actuellement désignés comme chemins d'intérêt commun. Dans chaque département les subventions seront réparties entre les communes par le conseil général. Dans les départements dont le centime est d'un produit inférieur à 20,000 fr., le conseil général pourra appliquer aux chemins vicinaux de grande communication la moitié des subventions accordées. Enfin il est créé, sous la garantie de l'État, une caisse des chemins vicinaux chargée de faire pendant dix ans aux communes, dûment autorisées à emprunter, les avances nécessaires pour l'achèvement de leurs chemins.

Nous n'avons pas la prétention d'examiner en détails cette loi, qui a donné lieu à de longues discussions. Nous n'avons aucune compétence pour en déterminer avec précision toute la portée pratique. Il nous suffit de dire que nous en admettons complètement le principe. Oui, il nous paraît juste en théorie et utile en pratique que l'État contribue pour une certaine part aux travaux de ce réseau si

multiple des chemins vicinaux, qui doit mettre toute l'étendue du territoire en relations intimes, qui doit aller chercher jusque dans les plus petites localités les produits que demandent les grands centres, qui doit resserrer les liens qui unissent toutes les parties de la nation. On n'a jamais contesté la légitimité de l'action de l'État sur l'instruction et l'utilité de subsides nationaux pour l'enseignement primaire ; il doit en être de même, à notre gré, pour cette viabilité élémentaire qui est l'un des ressorts principaux de la prospérité d'un grand pays. Cette petite vicinalité est d'un intérêt non-seulement local, mais universel, et c'est à ce titre que les contributions de l'État pour son bon entretien nous paraissent motivées. Sans une innombrable quantité de chemins se ramifiant dans tout le pays, les grandes routes ne seraient-elles pas peu efficaces et ne perdraient-elles pas la plus grande partie de leur influence ! Que serviraient dans le corps humain quelques grandes artères, comme l'aorte et les carotides, s'il n'y avait une innombrable quantité de vaisseaux capillaires, ténus, presque imperceptibles, allant trouver chaque muscle, chaque nerf, chaque ganglion, pour lui porter sa nourriture ?

Ainsi la comparaison du système anglais et du système français pour la viabilité ne saurait nous laisser le moindre doute sur celui qui mérite nos préférences. - Nous nous déclarons sans la moindre hésitation et avec énergie pour le régime adopté en France, tel qu'il ressort spécialement de la dernière loi sur les chemins vicinaux. Le système anglais de barrières et de péages, quels que soient les motifs spécieux d'équité sur lesquels il peut s'appuyer, est suranné, illogique et cause beaucoup d'inconvénients pratiques.

## CHAPITRE III

### DU SERVICE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE DANS LES LOCALITÉS EN FRANCE ET EN ANGLETERRE.

L'instruction est un ensemble de moyens théoriques destinés à développer la capacité intellectuelle de l'homme, à le mettre mieux en état de saisir avec promptitude et justesse tout ce qui dans les choses humaines peut contribuer à l'extension de ses connaissances, de ses jouissances, de sa moralité. Il est de la nature de l'instruction d'influer sur la destinée entière de l'homme, de lui servir dans toutes les circonstances et toutes les phases de son existence, d'être pour lui un guide et un aide dans tous les domaines que son activité peut vouloir exploiter. L'utilité privée et individuelle de l'instruction ne peut donc être mise en doute et n'a jamais été sérieusement contestée. Son utilité publique et sociale a paru longtemps moins évidente, et c'est seulement de nos jours qu'elle s'est manifestée à tous les yeux. Il est actuellement acquis à tous les hommes éclairés, qu'il importe à une nation, qu'il est de l'intérêt de sa grandeur, de sa prospérité, de son élévation morale et même de sa sécurité matérielle, que l'instruction soit répandue parmi les citoyens, qu'elle les atteigne tous autant que possible et dans la mesure la plus large. Au point de vue de la morale privée et publique, c'est un fait actuellement démontré, que l'instruction élève le niveau de ceux qui ont le bonheur de la posséder,



qu'elle leur donne une conception plus juste et plus nette de leurs devoirs et de la dignité de leur nature, qu'elle fait contrepoids aux instincts pervers, et que, par une suite nécessaire de cette action bienfaisante, une société douée d'instruction présente un moins grand nombre de crimes et de forfaits, qu'une société qui en est dénuée : au point de vue simplement économique, c'est aussi un fait incontestable que l'instruction développe la capacité productive de l'homme, qu'elle multiplie les services qu'il peut rendre, qu'elle le met en état de produire mieux, plus vite et à meilleur compte : d'où il résulte qu'une société douée d'instruction a, de ce chef, au point de vue de la production et de l'échange international, un avantage permanent sur une société qui en est dénuée ; enfin, au point de vue de la civilisation plus élevée, de la grandeur scientifique, littéraire, artistique d'un peuple, c'est une vérité évidente, qu'un peuple doué d'instruction recrute avec plus de facilité et d'abondance le personnel des professions libérales, qui ont pour mission d'éclairer ou de charmer l'humanité. Ainsi la sécurité, l'opulence et la grandeur intellectuelle d'une nation dépendent en grande partie de l'organisation de l'instruction : c'est avec justesse que M. Jules Simon a pu écrire ce mot : « Le peuple qui a les meilleures écoles est le premier peuple : s'il ne l'est pas aujourd'hui, il le sera demain. »

Ces considérations doivent amplement démontrer que le service de l'instruction n'est pas seulement un service d'intérêt privé, que c'est encore un service d'intérêt public. Cette conception, cependant, est nouvelle, et, bien qu'elle soit devenue dans tous les pays civilisés la doctrine officielle, elle n'a pas influé, dans la même mesure, sur la con-

stitution du service de l'instruction chez les différents peuples. Autrefois l'instruction, à tous ses degrés, était surtout donnée par des corporations ecclésiastiques, spécialement par des établissements monastiques. La transformation qui s'est opérée, à partir du moyen âge, dans l'esprit des hommes et des peuples, la prépondérance qu'a conquise lentement l'esprit laïque, la décadence des institutions monastiques dans la plupart des pays d'Europe et leur suppression même dans quelques-uns, enfin l'extension dans tous les sens des attributions de l'État, ont dû produire dans tout le système de l'instruction des réformes radicales.

Ces réformes, cependant, n'ont pas eu la même intensité dans toutes les branches de l'enseignement. L'instruction, en effet, est chose vaste et qui laisse place à bien des subdivisions. On a distingué de tous temps et dans toutes les contrées trois branches principales, trois échelons nettement distincts dans l'instruction. C'est d'abord l'instruction rudimentaire, que l'on appelle primaire, et qui est destinée au gros de la population, arrêté dans l'acquisition des connaissances théoriques par le manque de loisirs : c'est ensuite l'instruction secondaire, destinée aux classes moyennes et élevées qui disposent librement du temps de leur jeunesse : instruction générale, compréhensive, qui renferme les éléments de toutes les sciences et de presque toutes les connaissances humaines : c'est enfin l'instruction supérieure, plus élevée, plus profonde, mais aussi plus particulière et plus spéciale, qui étudie chaque science prise à part, dans l'immensité de son étendue et de ses détails. Ces trois échelons de l'instruction, ces trois catégories différentes, que l'on retrouve partout plus ou moins.

nettement tracées, ont éprouvé dans des mesures diverses l'influence des réformes que nous avons annoncées. C'est l'instruction primaire qui a subi la métamorphose la plus complète sous l'impulsion des idées nouvelles ; l'instruction secondaire a été aussi transformée dans quelques pays, mais sa réforme a été moins universelle et moins radicale ; enfin l'instruction supérieure, quoiqu'elle n'ait pu échapper complètement à des modifications plus ou moins essentielles, a été moins altérée et présente même dans beaucoup de pays une physionomie qui, au point de vue de l'organisation, ne diffère guère de celle qu'elle avait, il y a trois siècles. C'est donc l'organisation de l'instruction primaire qui doit le plus nous occuper ; d'autant mieux que dans tous les pays, par la nature même des choses, c'est l'instruction primaire qui subit le plus la direction des localités, qui rentre le plus dans les services locaux, tandis que l'instruction secondaire commence déjà à se dégager de l'influence locale, et l'instruction supérieure se range complètement dans les services d'utilité générale, sur lesquels les localités n'ont qu'une faible part de direction ou de surveillance.

L'instruction publique, en Angleterre, n'est pas encore complètement classée parmi les services qui relèvent directement de l'État. Une proposition présentée en 1856 par lord John Russell, pour établir un ministère de l'instruction, a échoué. Malgré cette situation tout à fait particulière et qui tranche complètement avec les institutions des différents peuples européens en matière d'institution, le gouvernement anglais ne laisse pas depuis trente-cinq ans de s'occuper avec sollicitude et intelligence de l'enseignement national et d'exercer sur cet enseignement une in-

fluence indirecte, il est vrai, mais considérable. Cette influence, nous devons le dire, se borne à peu près à l'instruction primaire.

Il n'existait point, à proprement parler, en Angleterre, avant 1870, de système général d'instruction publique : l'enseignement jouissait dans ce pays de la plus complète liberté : et son organisation était caractérisée, à tous les degrés, par la diversité des éléments et la variété des règlements. Toutefois, le gouvernement, sans violer en rien la liberté des établissements privés, sans leur imposer par des lois un régime identique, s'était efforcé de développer dans toute l'étendue du pays un ensemble d'institutions primaires présentant toutes les garanties au point de vue intellectuel et moral.

L'esprit de charité et le zèle religieux avaient créé, dès le commencement de ce siècle, en Angleterre, un nombre très-considérable d'écoles populaires : ces écoles dépendaient toutes exclusivement des associations qui les avaient fondées et l'intervention officielle y était inconnue. Les seules institutions qui relevaient de l'autorité publique, c'étaient les écoles des *workhouses* (maisons de pauvres), les écoles paroissiales (*district, union, parochial schools*), lesquelles étaient entretenues par les administrations des pauvres. Mais ces diverses institutions étaient des exceptions rares et n'apportaient qu'un faible contingent à la quantité des écoles populaires de la Grande-Bretagne.

Quoique sorties de fondations privées, les écoles primaires anglaises se ramenaient à un petit nombre de types et ne différaient pas essentiellement de régime. C'est qu'elles devaient leur existence, pour la plupart, non pas à l'action isolée de quelques particuliers, mais à l'initiative collec-

tive de sociétés puissantes et bien disciplinées. Presque toutes étaient l'œuvre des diverses communautés religieuses, qui ne les abandonnaient pas à elles-mêmes après les avoir enfantées, mais les surveillaient et les dirigeaient : il y avait des écoles catholiques, des écoles wesleyennes et d'autres encore appartenant aux différentes sectes chrétiennes. Mais, dès le commencement de ce siècle, deux associations pour la diffusion de l'instruction avaient pris une grande influence en Angleterre : deux catégories d'écoles, surtout, s'étaient répandues sur toute l'étendue du pays. C'étaient, d'un côté, les écoles dites *nationales* (*national schools*), de l'autre côté les écoles dites *britanniques et étrangères* (*british and foreign schools*). La société nationale d'instruction (*national schools society*) avait été fondée, en 1811, sous la direction du docteur Bell : elle avait pris en peu de temps un très-grand accroissement ; elle était arrivée à posséder des revenus très-considérables provenant de souscriptions et de capitaux : elle avait semé ses établissements sur tout le territoire : et Londres seul en comptait, il y a quelques années, 280. Ce qui caractérise cette société et ces écoles, c'est qu'elles donnent un enseignement religieux conforme aux principes de l'Église anglicane : de là vient la grande force de cette société : elle a derrière elle et pour la soutenir toute cette opulente aristocratie qui fait partie de l'Église officielle. Tout au contraire, les *écoles britanniques et étrangères* appartiennent à une puissante société (*british and foreign schools society*), organisée, il est vrai, sur des bases analogues à la précédente, mais avec cette essentielle différence, que l'instruction qu'elle donne est complètement laïque et distribuée à tous sans acception de culte. Cette société a été fondée en 1808 par un

quacker, Joseph Lancaster. C'est ainsi que fonctionnait dans la Grande-Bretagne, il y a quarante ans, l'instruction primaire, laissée à l'impulsion exclusive des corporations religieuses ou philanthropiques et des grandes sociétés charitables qui s'étaient vouées à cette belle œuvre.

Quelques hommes d'État avaient dès longtemps entrevu qu'il était de l'intérêt public que le gouvernement, par une intervention modérée, exerçât sur ces divers établissements une certaine surveillance et direction. Mais tel est en Angleterre le culte qu'ont toutes les classes pour l'initiative privée, telle est la défiance instinctive qu'inspire l'action gouvernementale qu'il était singulièrement difficile de triompher des préjugés populaires ou des résistances intéressées, et d'attribuer à l'État un rôle, si modeste et si limité qu'il fût, dans l'organisation de l'instruction publique.

C'est en 1833, au moment même où le gouvernement de Juillet créait en France l'instruction primaire, que le gouvernement anglais fit la première tentative pour faire participer l'État à la diffusion et à la direction de l'enseignement élémentaire. Le premier et timide essai se borna à donner des subventions pour la construction d'écoles à des localités qui avaient déjà recueilli plus de la moitié des fonds nécessaires. Ce n'était pas là, on le voit, une ingérence bien abusive; c'était cependant un fait grave, moins par les résultats immédiats que par les conséquences probables et lointaines. Le gouvernement, en effet, marcha à grands pas dans cette voie où il était entré avec tant de réserve. En 1839 un ordre du conseil privé constituait un bureau d'éducation (*board of education*) et lui allouait une dotation de 30,000 liv. sterlings (750,000 fr.). La dotation était bien

faible, mais le principe était bien gros. Ainsi la participation de l'État à l'instruction publique recevait une consécration officielle : ainsi, il était créé une institution permanente ayant pour mission de subventionner l'enseignement primaire, c'est-à-dire dans une certaine mesure de le diriger. Cette institution, comme on pouvait s'y attendre, souleva une très-grande opposition. Le clergé anglican surtout et tous les partisans de l'Église établie firent des efforts pour en empêcher le maintien. Dans les deux chambres des adresses furent proposées pour supplier la Couronne de dissoudre le bureau d'éducation. A la chambre des communes la discussion dura six jours et ne fut rejetée que par deux voix de majorité : à la chambre des lords l'adresse que présentait l'archevêque de Cantorbéry passa à une majorité énorme. Le bureau d'éducation fut maintenu : son importance, ses attributions s'accrurent d'année en année avec sa dotation. En 1869 les allocations parlementaires atteignaient 820,827 l. st. (20,520,675 fr.).

Dans l'origine les premières subventions s'étaient faites un peu au hasard, l'État n'ayant constitué aucun corps de fonctionnaires pour le seconder dans son action sur l'instruction publique. L'on sentit bientôt qu'on avait le droit d'exiger des établissements, à la fondation ou au maintien desquels on contribuait, l'observation de certaines règles communes d'une incontestable utilité. Aussi fut-il admis en principe qu'aucune école ne pourrait réclamer de subvention, si elle ne se soumettait à l'inspection de l'État. Cette inspection des écoles primaires rencontra, au début, de la part des autorités de l'Église anglicane une très-vive opposition, que l'on ne put surmonter qu'à force de concessions : il fut entendu que les inspecteurs

des écoles *nationales* et en général de tous les établissements appartenant à *la religion établie*, seraient des membres du clergé anglican nommés par le bureau d'éducation avec l'agrément de l'archevêque de Cantorbéry. Pour les écoles *britanniques et étrangères*, catholiques, wesleyennes et autres, les inspecteurs doivent, au contraire, être des laïcs et la commission d'éducation a pleins pouvoirs pour les choisir. Ces inspecteurs de l'État n'ont d'autre mission que de s'assurer de l'observation des règles matérielles et pédagogiques auxquelles les subventions sont subordonnées : mais il leur est défendu d'intervenir soit dans la discipline et l'administration des écoles, soit dans l'enseignement religieux. La distribution des subventions gouvernementales se fait, d'ailleurs, avec la plus grande impartialité, sans acception de culte, comme le prouvent les chiffres suivants pour l'Angleterre et le pays de Galles. Les subventions s'étaient réparties, comme il suit, en 1861 : écoles nationales et autres relevant de l'Église anglicane 450,000 liv. st. ; écoles britanniques et étrangères 65,000 liv. st. ; écoles des administrations des pauvres 1,000 liv. st. ; écoles wesleyennes 38,000 liv. st. ; écoles catholiques 30,000 liv. st. Sur les 26,000 écoles primaires qui existaient, il y a quelques années, en Angleterre et dans le pays de Galles, l'on calculait que 7,000 seulement avaient participé à ces subventions.

Il y a deux catégories de subventions : les unes ont pour but de contribuer aux frais de construction, d'amélioration et d'ameublement des écoles ou des habitations d'instituteurs ; les autres, et ce sont les plus importantes, sont destinées à pourvoir aux dépenses courantes des écoles. Les unes et les autres de ces subventions sont assujetties à des règles identiques. Il faut que les locaux de l'école soient



spacieux et salubres, que le principal instituteur soit diplômé et, s'il s'agit d'une école de filles, qu'on y enseigne la couture. En outre, les sommes allouées par l'État ne doivent pas dépasser le produit des contributions locales affectées soit à la construction, soit à l'entretien des établissements scolaires : ordinairement la part de l'État est des deux cinquièmes.

En 1846, l'on pensa à instituer des élèves maîtres (*pupil-teachers*), afin de recruter convenablement le personnel enseignant. Ces élèves, pris parmi les jeunes gens les mieux doués, assistent le maître d'école et apprennent de lui à enseigner. L'État leur alloue la première année 10 liv. st. et 20 liv. st. après cinq ans; les *pupil-teachers* des écoles de filles ne reçoivent que les deux tiers de ces sommes. Ceux de ces élèves maîtres qui se distinguent reçoivent, en outre, des récompenses en argent. Après une période de noviciat, ces élèves vont terminer leurs études dans une école normale: l'État leur fournit une bourse de 23 livres st. pour les hommes, et de 17 liv. pour les femmes. On compte 40 écoles normales en Angleterre et dans le pays de Galles. L'éducation de ces aspirants instituteurs ainsi terminée, l'État leur alloue des subventions pour s'établir, soit 45 liv. st. pour les hommes et 30 liv. st. pour les femmes.

Tels sont les traits principaux de ce système de subventions. Le gouvernement ne tarda pas à s'apercevoir que les précautions prises par lui étaient insuffisantes, que la surveillance exercée par ses agents sur les établissements scolaires ne répondait pas aux besoins, et qu'une partie des sommes par lui allouées ne produisait pas les fruits qu'on aurait pu en attendre. On fut ainsi amené à tracer des règles plus précises et à renforcer l'action des

inspecteurs sur les écoles subventionnées. Un règlement de 1853, ayant pour but de provoquer la fréquentation régulière des écoles, portait que chaque enfant, justifiant d'une présence de 176 jours, donnait droit à une subvention déterminée. Un règlement de 1864 fit trois parts de cette subvention : une pour la lecture, une pour l'écriture, une pour l'arithmétique ; il fut posé en principe que la somme affectée par l'État ne serait acquise à l'école qu'après un examen satisfaisant passé par chaque enfant, à un âge déterminé, devant les inspecteurs gouvernementaux. Sauf cette modification importante, qui donnait à l'État le moyen de maintenir le niveau de l'enseignement primaire, rien ne fut changé aux règlements antérieurs.

Par l'exposé succinct qui précède, on peut juger de l'action gouvernementale sur l'instruction primaire en Angleterre, jusqu'à 1870. L'État n'intervenait que pour favoriser et développer les établissements fondés par des sociétés privées. Il n'apportait qu'un appoint : mais cet appoint était matériellement considérable et il avait, au point de vue moral, une influence décisive. C'était toujours l'initiative des particuliers, qui devrait poser le premier germe que l'État contribuait à féconder.

Une loi du 9 août 1870 (33 et 34 Vict. cap. 91) est venue modifier considérablement cette situation. La législation anglaise, qui avait été jusqu'alors si réservée et si discrète en matière d'instruction, s'est montrée subitement résolue, entreprenante et même audacieuse. Le bill de 1870, présenté, au nom du gouvernement, par M. Forster, ne développe pas seulement les principes antérieurement reconnus, il innove et il aborde de front les problèmes que pose la démocratie moderne.

En votant ces mesures récentes, le parlement s'est proposé d'atteindre trois résultats : détacher et séparer autant que possible l'instruction scolaire de l'instruction religieuse ; augmenter considérablement le nombre des écoles et faire de l'éducation un service public local, qui ne fût plus complètement entre les mains de corporations ou de particuliers ; enfin donner aux autorités scolaires le pouvoir de contraindre les parents à faire instruire leurs enfants. On voit combien la question avait fait de progrès en quelques années, et avec quelle décision M. Gladstone et ses collègues ont réclamé pour les pouvoirs publics la responsabilité de l'éducation populaire.

Il ne faudrait pas croire cependant que le *bill* de 1870 ressemblât à nos lois continentales, qu'il ne contînt que quelques propositions simples et nettes : c'est tout un code en cent articles, avec cinq annexes et qui ne remplit pas moins de quarante-six pages in-folio. Même en prenant des mesures radicales, le législateur britannique est demeuré fidèle à ses habitudes traditionnelles : il importe d'analyser avec soin cet acte si important, qui doit être considéré comme une loi organique et qui prend le titre de « *the Elementary Education Act 1870*. »

Nous ne suivrons pas ici l'ordre des articles ; les procédés de la législation anglaise sont très-complicqués, en raison même des précautions prises pour tout prévoir et pour ne rien laisser à l'arbitraire. Chaque *bill*, de l'autre côté de la Manche, contient l'équivalent d'une loi française grossie de toutes les circulaires ministérielles interprétatives. Aussi les regards inexpérimentés ont de la peine à se reconnaître dans ce dédale, et à se fixer sur les points principaux qui méritent d'être considérés et retenus.

En ce qui concerne la multiplication du nombre des écoles, la loi de 1870 décide que dans tous les districts où le département de l'éducation (direction ministérielle) aura jugé que les écoles existantes ne suffisent pas, il devra être constitué un « bureau d'école » (*schoolboard*), ayant mission de combler les lacunes en fondant des institutions nouvelles. Ce bureau d'école est un corps électif, composé de cinq à quinze membres, qui sont nommés par les électeurs habituels des bourgs municipaux ou des paroisses ; il constitue une personne morale indépendante des pouvoirs municipaux et ayant la faculté d'acquérir et de posséder des immeubles. Toute école créée et gouvernée par les soins du *schoolboard* devra être entièrement laïque : aucun catéchisme et aucun formulaire religieux, appartenant en particulier à une confession quelconque, n'y pourra être introduit ou enseigné. Le bureau d'école peut déléguer son autorité, si ce n'est pour les questions d'argent, à une commission de trois personnes, laquelle demeurera soumise au contrôle du département de l'éducation. Les enfants, suivant les leçons de ces écoles, devront payer la taxe scolaire, qui aura été fixée par le *schoolboard* avec l'approbation du département de l'éducation : mais le bureau d'école peut dispenser de la taxe, pour une période de six mois qui pourra être renouvelée, les enfants dont les familles seront reconnues incapables de payer. D'après l'article 26, quand un *schoolboard* prouve au département de l'éducation que par suite de la pauvreté d'un district ou d'une localité les habitants ne peuvent pas payer les frais de l'instruction de leurs enfants, la gratuité absolue de l'école peut être établie, suivant les règlements que la direction ministérielle de l'éducation voudra prescrire. En

tout état de cause, les dépenses de l'école seront payées sur un fonds appelé fonds d'école (*schoolfund*). Ce fonds comprend le produit des rétributions scolaires payées par les enfants, les subventions qui ont pu être accordées sur les ressources parlementaires, enfin les sommes provenant des emprunts. Tout déficit qui subsisterait après la perception de ces recettes devrait être comblé par les autorités locales ayant le pouvoir de voter des taxes. A cet effet, le *schoolboard* adresserait à ces autorités locales une sommation d'avoir à solder au trésorier d'école le montant du déficit. Les pouvoirs locaux seraient légalement obligés de remettre la somme ainsi requise et de la lever par des contributions extraordinaires s'ils n'avaient pas de ressources disponibles. Les bureaux d'école doivent être en correspondance avec le département ministériel de l'éducation et lui envoyer tous les ans des rapports : le département ministériel adresse à la commission directrice de chaque école ou au principal instituteur des questionnaires ou formulaires qui doivent être consciencieusement remplis.

Un des points principaux de la loi de 1870, c'est le chapitre intitulé : « Présence à l'école » (*Attendance at school*). Tout bureau d'école, est-il dit dans l'article 74, peut, avec l'approbation du département de l'éducation, faire des règlements : 1° pour enjoindre aux parents de faire fréquenter l'école par leurs enfants ayant plus de cinq ans et moins de treize, sauf le cas de légitime excuse ; 2° pour déterminer le temps pendant lequel les enfants devront fréquenter l'école ; 3° pour accorder la remise de la taxe scolaire aux parents nécessiteux ; 4° pour imposer des pénalités dans le cas d'infraction aux règlements. Cet ensemble de dispositions constitue l'instruction obligatoire ; le bill de 1870 énu-

nière les cas d'excuse légitime pour la non-fréquentation de l'école : il n'y en a que trois : c'est d'abord celui où l'enfant reçoit de l'instruction d'une autre manière ; c'est ensuite quand l'enfant est malade ou infirme ; c'est en dernier lieu quand l'école est distante de plus de trois milles de la résidence de l'enfant, c'est-à-dire éloignée de 5 kilomètres environ. Cet important chapitre se termine par le paragraphe suivant : « Toutes les mesures nécessaires peuvent être prises par le *schoolboard* pour faire observer ses règlements : toute amende pour la violation des règlements sera recouvrée d'une manière sommaire (*in a summary manner*) : chaque amende ne peut, avec les frais, dépasser 5 shillings (6 fr. 25) pour chaque infraction. »

Ainsi le bill de 1870 établit l'instruction obligatoire, ou du moins permet aux *schoolboards* d'user de contrainte envers les parents pour assurer la fréquentation de l'école : le moyen de contrainte consiste en une amende de 6 fr. 25, qui naturellement peut être prononcée à différentes reprises dans le courant d'une même année contre les parents négligents. Dans le cas où le bureau d'école d'un district ne remplirait pas ses devoirs, le département de l'éducation aurait le droit de chercher et d'appliquer les mesures les plus efficaces pour assurer le développement de l'instruction.

Même après l'acte de 1870, toutes les maisons d'instruction primaire ne sont pas dirigées par ces commissions électives, appelées *schoolboards* ; la liberté de l'instruction n'a pas été violée : les grandes sociétés religieuses ou philanthropiques, dont nous avons parlé, continuent à gérer, comme il leur convient, leurs fondations : seulement, si elles veulent profiter des subventions parlementaires, elles

sont tenues, en vertu de l'acte de 1870, de se soumettre aux dispositions suivantes : elles ne doivent pas exiger des élèves qu'ils appartiennent à une confession religieuse déterminée, ni qu'ils assistent aux leçons du dimanche, ni qu'ils participent à l'enseignement religieux ou bien aux exercices du culte ; enfin le temps consacré à l'éducation religieuse ou aux prières doit être au commencement ou bien à la fin des classes, de telle façon que les enfants ne soient pas tenus d'y être présents ; enfin, l'école doit être constamment ouverte aux inspecteurs royaux, qui ne devront s'occuper en aucune manière des choses religieuses.

Après cette brève et exacte analyse, tout commentaire semble superflu. D'un bond la législation anglaise est allée jusqu'à proclamer l'obligation et, d'autre part, la laïcité de l'enseignement rétribué par l'État, ce qui ne veut pas dire que l'enseignement laïque soit obligatoire : seulement les écoles subventionnées ne peuvent contraindre les enfants à assister à l'enseignement religieux ou au culte. Chose curieuse ! cette loi, la plus radicale qui existe en Europe, est accusée aujourd'hui d'insuffisance par un parti considérable, celui des *non-conformistes*. On voudrait encore aller plus loin et que le gouvernement obligeât les écoles qu'il soutient à bannir complètement toute instruction religieuse et toute pratique du culte, alors même que la présence à cet enseignement religieux et à ces prières ne serait pas obligatoire pour les élèves.

Il est impossible, de nos jours, de parler de l'instruction primaire sans ajouter quelques mots sur l'instruction professionnelle. Dans notre siècle d'industrie il est naturel que cette branche d'enseignement ait pris un très-grand

essor : et l'on peut s'attendre à ce que l'Angleterre ne se soit laissé devancer par aucune autre nation pour ces créations aussi utiles que modestes. Des efforts énergiques et persistants ont été tentés depuis quelques années pour répandre les connaissances industrielles parmi les classes populaires. Dans cette branche nouvelle d'enseignement les particuliers, les associations et l'État se sont retrouvés côte à côte, poursuivant le même but par des voies différentes. On trouverait difficilement en France un livre écrit en vue de l'amélioration des classes populaires, qui ne contînt un ample éloge de ces *mechanics institutes*, que l'on rencontre dans presque toutes les grandes villes de la Grande-Bretagne. Ces établissements, analogues à nos écoles d'arts et métiers, mais beaucoup plus nombreux, sont destinés à enseigner aux artisans les principes des sciences exactes par des cours à la fois théoriques et pratiques. Ce sont des œuvres privées, soutenues par des dons et des souscriptions volontaires. C'est l'Ecosse, si féconde en institutions d'utilité publique, qui a été le berceau de ces bienfaisantes fondations. La première fut créée à Glasgow, par le docteur Birbeck, qui en créa plus tard une semblable à Londres.

L'État concourt aussi dans une large mesure à l'expansion de cet enseignement industriel qui est une des conditions des progrès et de la prospérité d'une grande nation. C'est spécialement l'enseignement du dessin qu'il s'ingénie à propager en multipliant les écoles et les musées industriels. L'on connaît, par exemple, cette splendide création nouvelle, le musée de South-Kensington, l'école industrielle modèle pour les deux sexes. Ce magnifique établissement, unique en Europe et dans le monde même, dépend direc-



tement du bureau d'éducation et les dépenses en sont supportées par le trésor public.

A l'instruction primaire et professionnelle s'arrête en Angleterre l'action gouvernementale. L'instruction secondaire et l'instruction supérieure lui échappent. Les universités et les collèges sont des fondations de particuliers ou de grandes sociétés charitables. La plupart sont de vastes institutions, entourées de cette vénération qui s'attache à une existence plusieurs fois séculaire et à de grandes possessions territoriales ; richement dotés en biens-fonds, il y a plusieurs siècles, ces collèges ont vu leur fortune s'accroître et se décupler par la plus-value naturelle et continue de la propriété foncière. Institutions puissantes, reposant sur de larges assises, possédant, au plus haut degré, tout ce qui fait la grandeur des établissements humains, c'est-à-dire l'ampleur des ressources matérielles, la plénitude de la liberté d'action et l'honneur des traditions glorieuses, immuables dans leur forme, progressives par leur esprit, ces magnifiques fondations ont traversé les âges en répandant leurs bienfaits sur les générations successives. Qui n'a entendu parler d'Eton, de Harrow, de Rugby ? Fortement constitués, se gouvernant eux-mêmes, recrutant eux-mêmes leur personnel, ces grands établissements, en même temps qu'ils donnent une hospitalité princière aux fils de l'aristocratie ou des grands manufacturiers, ont des bourses nombreuses pour les jeunes gens intelligents auxquels manque la fortune : ils vont chercher avec discernement ces jeunes gens pleins d'avenir, ils les élèvent avec une maternelle sollicitude et ils leur font ensuite une destinée entourée d'aisance et de considération. C'est au moyen de ces boursiers choisis avec tact que se recrute principa-

lement le personnel des sciences, des arts et des lettres en Angleterre. Si abondants sont les moyens pécuniaires de ces grands collèges que l'école de Winchester fait un traitement de 100,000 fr. à son principal directeur.

L'État n'a pas de part directe à l'administration des établissements d'instruction secondaire ou supérieure, mais, en vertu de la loi sur les fondations charitables que nous examinerons dans le chapitre suivant, il peut veiller au bon emploi des revenus et il exerce ainsi une certaine surveillance financière. Il est résulté de cette action gouvernementale, si minime qu'elle soit, quelques bons effets. L'école de la cité de Londres, *City of London school*, l'une des principales institutions d'enseignement secondaire de la Grande-Bretagne, n'a été établie qu'en 1835, au moyen d'un legs fait au temps de Henri IV et dont la corporation de la Cité avait toujours touché les revenus sans les affecter à leur véritable destination. L'enquête générale faite par la commission parlementaire de bienfaisance (*charity committee*) fit cesser cet abus, l'école fut créée et ce fut un grand bienfait pour la ville de Londres. L'un des avantages importants de ce système de fondations pour l'enseignement et de dotation des établissements d'instruction en propriétés territoriales, c'est que les ressources sont dans une croissance continue et que les moyens d'instruire grandissent en même temps que les besoins. D'un côté les fondations, une fois créées, sont immortelles; et, comme des fondations nouvelles se créent chaque jour, le patrimoine national destiné à l'enseignement s'augmente dans de rapides proportions : d'un autre côté, c'est un des résultats de la prospérité d'une société progressive, que la terre y prenne

chaque jour plus de valeur et que les revenus des biens-fonds s'accroissent. C'est aussi pour cette raison que les États-Unis, dans leur sage prévoyance, ont soin de retenir pour l'école la 36<sup>me</sup> partie de chaque *township* dans les régions du Far West qu'ils mettent en vente. Par ces moyens les ressources de l'instruction s'étendent et sont dans une progression constante, sans qu'il y ait besoin, à chaque vote du budget de l'État, de solliciter franc par franc de minimes augmentations et de lutter contre les exigences contraires d'administrations plus retentissantes et mieux protégées.

Tout autre est le système d'instruction publique en France. Il serait malaisé de trouver dans notre pays des fondations séculaires ou de grandes sociétés solidement assises et distribuant largement l'instruction à ses divers degrés: en remontant dans notre histoire, l'on rencontre beaucoup plus rarement qu'en Angleterre ces créations dues à l'initiative privée: celles que la prévoyance des vieilles générations avait pu instituer, la centralisation monarchique des deux derniers siècles et nos bouleversements les ont soit étouffées, soit balayées. Sur ce sol mouvant et instable où repose notre société française, il eût été téméraire d'espérer que l'initiative hardie des particuliers ou des sociétés charitables et philanthropiques vint élever de nombreux établissements en vue d'une perpétuité et d'une indépendance, que nos traditions ne laissent guère espérer et que nos lois ne permettent que par intervalles. Aussi, du haut au bas de l'échelle, à tous les degrés, c'est l'État qui doit presque tout faire en France en matière d'enseignement. Il faut rendre hommage à ses persévérants efforts pour s'acquitter de cette lourde tâche: mais il n'a eu que des ressources réduites et notre système, sur plus

d'un point, se ressent de la parcimonie des moyens affectés à la création de cet immense édifice.

L'on ferait et l'on a fait bien des volumes pour décrire le système d'enseignement en France : nous nous contenterons ici de quelques pages : il nous suffit d'esquisser le plan général et les traits principaux qui ont échappé aux nombreuses modifications par lesquelles on a essayé de corriger les imperfections primitives.

Les bases de l'enseignement public en France ont été posées par le décret du 17 mars 1808 : mais elles se sont depuis lors singulièrement élargies. En constituant la liberté de l'enseignement, la loi du 15 mars 1850 a enlevé au ministre de l'instruction publique, qui a succédé au grand maître de l'Université, une de ses prérogatives les plus importantes, le droit d'autoriser les établissements d'éducation, dont aucun antérieurement ne pouvait s'ouvrir sans sa permission. Sous ce régime nouveau, tous les Français, satisfaisant à certaines conditions d'âge, de capacité et de moralité, peuvent tenir des institutions pour l'enseignement primaire ou secondaire : l'État ne conserve plus le monopole que de l'instruction supérieure. Mais dans les branches mêmes où il a accepté la concurrence privée, l'État par le nombre de ses établissements et des élèves qui les fréquentent est encore le grand dispensateur de l'instruction en France.

L'on trouverait difficilement une administration plus centralisée que celle de l'enseignement public en France ; et, bien que nous n'ayons à nous arrêter longuement que sur l'organisation de l'enseignement primaire, auquel seul les localités prennent une part importante, encore nous faut-il tracer une esquisse rapide de l'organisation du service dans son ensemble.

Le ministre de l'instruction publique possède à l'égard des établissements de l'État un pouvoir de direction presque complet : il est aidé et contrôlé à la fois dans l'accomplissement de sa tâche par le conseil de l'instruction publique, lequel est composé d'un certain nombre de membres choisis annuellement par le pouvoir dans certaines catégories de hauts fonctionnaires et de dignitaires de l'administration, de la magistrature et du clergé. Toutes les questions qui intéressent l'enseignement sont de la compétence de ce conseil. Dans la partie active de son administration le ministre de l'instruction publique est secondé et éclairé par des inspecteurs généraux de l'instruction supérieure, de l'instruction secondaire et de l'instruction primaire.

Tout le territoire de la France est divisé en académies qui sont les circonscriptions administratives au point de vue de l'enseignement. Le nombre de ces académies a beaucoup varié : dans l'origine il y en avait vingt-sept, autant que de cours d'appel, sous la loi de 1830 il y en eut quatre-vingt-six, autant que de départements. La loi du 14 juin 1854 a réduit ce nombre à seize ; l'annexion de la Savoie l'a porté à dix-sept. Ainsi les circonscriptions scolaires ont été nettement tranchées des circonscriptions judiciaires ou des circonscriptions de l'administration générale. Une académie est une réunion d'écoles primaires et secondaires rattachées à un corps central d'établissements d'instruction supérieure.

Chaque académie est administrée par un recteur, lequel est assisté par autant d'inspecteurs d'académie, qu'il y a de départements dans la circonscription. Les attributions du recteur comprennent la direction et la surveillance des

établissements d'instruction supérieure et des établissements publics d'enseignement secondaire, la surveillance de l'enseignement secondaire libre, le contrôle des méthodes de l'enseignement primaire.

L'inspecteur d'académie correspond avec le recteur pour tout ce qui concerne les affaires de l'enseignement supérieur, de l'enseignement secondaire public ou libre, et les méthodes de l'enseignement primaire public. Il lui adresse tous les trois mois un rapport sur l'état de l'enseignement dans l'école normale et dans les écoles primaires du département.

Il est à remarquer, et c'est une observation de la plus haute importance, que parmi les attributions soit du recteur, soit des inspecteurs d'académie, il ne faut pas classer le gouvernement des écoles primaires, si ce n'est au point de vue purement pédagogique. Le pouvoir de nommer, de démissionner les instituteurs, de les suspendre ou réprimander, a été conféré par la loi de 1854 non pas au recteur de l'académie, mais au préfet de chaque département. La raison que l'on a donnée de cette anomalie, c'est que les recteurs des académies, ayant plusieurs départements sous leur direction, sont trop éloignés de la plupart des communes pour exercer une action rapide et efficace. Mais le vrai motif de cette mesure, c'est la défiance qu'inspiraient les instituteurs primaires, auxquels on supposait des doctrines avancées et souvent subversives, et l'avantage que l'on croyait trouver à les placer sous la dépendance immédiate d'un haut fonctionnaire politique, n'ayant pas l'habitude de reculer devant des mesures de rigueur. L'inspecteur d'académie est placé auprès du préfet comme un agent d'information, il doit lui faire des rapports sur les nomina-

tions et les mutations des instituteurs communaux, et sur les peines disciplinaires qu'il serait utile d'appliquer.

Le service de l'instruction primaire, sous la haute direction du ministre de l'instruction publique, est donc confié à deux ordres de fonctionnaires : pour la partie pédagogique et pour tout ce qui concerne le gouvernement intellectuel et moral de l'enseignement, il est soumis aux recteurs aidés des inspecteurs d'académie dans chaque département et des inspecteurs primaires dans chaque arrondissement, pour la partie politique et administrative aux préfets : la création des écoles, le recrutement du personnel, c'est le préfet qui y doit veiller, c'est au contraire au recteur qu'incombe le contrôle des études, la direction des méthodes.

L'inspecteur d'académie est un agent de transmission et d'information, qui dépend à la fois du préfet et du recteur, et qui embrasse dans ses attributions l'un et l'autre côté de l'organisation scolaire, chargé à la fois de correspondre avec le préfet pour tout ce qui concerne le personnel, et avec le recteur pour tout ce qui touche l'exécution des règlements d'études.

Mais le recteur et le préfet ne sont pas isolés : ils ont chacun à leur côté un conseil pour les éclairer. Au chef-lieu de l'académie est le conseil académique, au chef-lieu du département est le conseil départemental de l'instruction publique.

L'un et l'autre de ces conseils se compose de membres pris en nombre déterminé parmi certaines catégories de personnes, magistrats, hauts fonctionnaires, membres du clergé.

Le conseil académique a pour mission de veiller au

maintien des méthodes d'enseignement prescrites par le ministre en conseil de l'instruction publique, et qui doivent être observées dans les écoles publiques d'instruction primaire, secondaire et supérieure. Il donne en outre son avis sur les questions d'administration, de finances ou de discipline, qui intéressent les collèges communaux, les lycées et les établissements d'enseignement supérieur.

Le conseil départemental n'a de compétence que pour l'instruction primaire : il a surtout des attributions administratives et il est chargé de la gestion matérielle des établissements scolaires. Il doit être consulté sur les règlements relatifs aux écoles primaires publiques et au régime intérieur des écoles normales ; sur l'avis des conseils municipaux et des délégués cantonaux, il fixe le taux de la rétribution scolaire ; il détermine les cas où les communes peuvent à raison des circonstances et provisoirement établir ou conserver des écoles primaires dans lesquelles seront admis des enfants de l'un et de l'autre sexe. Le conseil départemental a encore des attributions disciplinaires et contentieuses. En un mot, c'est le conseil départemental qui a la haute direction des établissements scolaires dans le département, au point de vue, du moins, de leur organisation et de leur administration matérielle.

Sous les ordres immédiats de l'inspecteur d'académie sont placés les inspecteurs de l'instruction primaire : il y a un inspecteur de l'instruction primaire par arrondissement ; ils sont chargés de donner leur avis à l'inspecteur académique sur les secours et les encouragements de tout genre relatifs à l'instruction primaire, ils s'assurent que les allocations accordées sont employées suivant leur destination, ils font à l'inspecteur académique des propositions



pour la confection de la liste d'admissibilité et d'avancement.

A côté de l'inspection proprement dite et officielle notre législation a constitué une surveillance locale et bénévole. Le conseil départemental désigne un ou plusieurs délégués résidant dans chaque canton pour surveiller les écoles publiques et libres du canton, et il détermine les écoles particulièrement soumises à la surveillance de chacun. Les délégués sont nommés pour trois ans, ils sont rééligibles et révocables. Chaque délégué correspond avec le conseil départemental, auquel il doit adresser des rapports, et avec les autorités locales pour tout ce qui regarde l'état et les besoins de l'enseignement primaire dans sa circonscription. Les délégués se réunissent au moins tous les trois mois au chef-lieu de canton sous la présidence de celui d'entre eux qu'ils désignent, pour convenir des avis à transmettre au conseil départemental. Ces délégués ne sont pas des fonctionnaires, la loi n'a établi aucun rapport hiérarchique entre eux et l'inspecteur d'arrondissement. Leur intervention est toute de bienveillance.

Si centralisé que soit le service de l'enseignement primaire, il est évident que nos législateurs n'ont pu vouloir le soustraire, si ce n'est à la direction, du moins à la surveillance des autorités locales. Aussi le maire et le curé ou le pasteur sont investis de certains pouvoirs relativement aux écoles de leur commune. Les attributions du maire et du curé sont d'ailleurs différentes : c'est l'instruction religieuse qui est soumise à l'inspection de l'un, tandis que l'autre a des pouvoirs beaucoup plus variés et qui concernent surtout le matériel des établissements : le maire en effet reçoit les déclarations d'ouverture d'écoles libres, il

peut refuser d'approuver le local qui leur est destiné; il est compétent pour tout ce qui concerne les conditions hygiéniques et la police de l'école : il peut suspendre provisoirement, en cas d'urgence, l'instituteur public : il préside la réunion des délégués cantonaux.

Tels sont les différents corps collectifs et les diverses autorités qui interviennent dans la direction de l'instruction primaire, soit au point de vue de l'enseignement scientifique et moral, soit au point de vue de l'administration matérielle.

Il nous reste à exposer les obligations imposées par la loi aux communes et aux départements pour le service scolaire, et les règles suivies pour le recrutement du personnel des écoles.

Tout département est tenu de pourvoir au recrutement des instituteurs communaux. Il remplit cette tâche en entretenant des élèves maîtres dans l'école normale établie à cet effet. Il peut aussi placer ces élèves maîtres dans des établissements d'instruction primaire désignés par le conseil départemental; mais ce n'est qu'exceptionnellement qu'on a recours à ce dernier parti condamné par l'expérience. Le régime des écoles normales a été minutieusement réglé par la loi, et il est uniforme dans toute la France.

Toute commune doit entretenir une ou plusieurs écoles. La loi, prenant en considération la pauvreté et le peu de population et d'étendue de certaines communes, apporte à ce principe général quelque tempérament. Ainsi le conseil départemental peut autoriser les réunions de deux ou plusieurs communes pour l'entretien d'une école : il peut aussi dispenser une commune d'entretenir une école pu-

blique, à charge par elle de faire élever dans une école privée les enfants dont les parents sont incapables de payer. Toute commune doit fournir à l'instituteur un local convenable tant pour son habitation que pour la tenue de l'école et le mobilier des classes. Dans toute école publique doivent être reçus gratuitement les enfants dont les familles sont hors d'état de payer.

La loi du 10 avril 1867 sur l'instruction primaire impose, en outre, à toute commune de 500 habitants et au-dessus, l'obligation d'avoir une école de filles, à moins qu'elle n'en soit dispensée par le conseil départemental. D'après la même loi, le nombre des écoles publiques de garçons ou de filles à établir dans chaque commune est fixé par le conseil départemental sur l'avis du conseil municipal.

Le mode de nomination des instituteurs a beaucoup varié suivant les régimes politiques du pays : l'on a essayé sur ce point de tous les systèmes : élection des instituteurs et des institutrices par un jury de trois membres que l'administration du district choisissait parmi les pères de famille (décret du 27 brumaire an III), nomination par les maires et par les conseils municipaux (loi du 11 floréal an X), nomination par le recteur, sur présentation du maire et du curé et après avis du comité cantonal (ordon. 29 avril 1816); nomination par le comité d'arrondissement sur la présentation du conseil municipal et institution ministérielle (loi 1833), nomination par le recteur sur une liste d'admissibilité et d'avancement dressée chaque année par le conseil départemental (décret de mars 1852), nomination par le préfet (loi du 14 juin 1854). Actuellement le conseil municipal n'intervient que dans la question de savoir, au moment où se produit une vacance, s'il convient de faire choix

d'un laïque, ou s'il est opportun de nommer un membre d'une congrégation religieuse. Il est dans l'esprit de la loi qu'à cet égard le vœu de la commune soit toujours accueilli.

Sur le régime financier de l'instruction primaire nous nous bornerons à quelques mots. La commune, nous l'avons dit, doit fournir et entretenir le local de l'école et le logement de l'instituteur. Quant au traitement de celui-ci, il se compose d'éléments divers : 1° d'une allocation fixe fournie par la commune ; 2° du produit de la rétribution scolaire à la charge des parents ; 3° d'un traitement éventuel calculé à raison du nombre d'élèves gratuits présents à l'école, d'après un taux déterminé chaque année par le préfet sur l'avis du conseil municipal et du conseil départemental ; 4° d'un supplément accordé sur les fonds de l'État à tous les instituteurs ou institutrices dont le traitement fixe joint à la rétribution scolaire et au traitement éventuel n'atteindrait pas certains *minima* fixés par les lois.

Toute commune peut entretenir une ou plusieurs écoles entièrement gratuites : elle peut alors, en sus de ses ressources propres et des centimes spéciaux autorisés par la loi du 15 mars 1850, affecter à cet entretien le produit d'une imposition extraordinaire qui n'excédera pas quatre centimes additionnels au principal des quatre contributions directes. En cas d'insuffisance de ces ressources, et sur l'avis du conseil départemental, une subvention peut être accordée à la commune sur les fonds du département et, à leur défaut, sur les fonds de l'État, dans les limites du crédit spécial porté annuellement, à cet effet, au budget du ministère de l'instruction publique (art. 8 de la loi de 1867).

Telle est en France l'organisation de l'instruction pri-

maire, on voit qu'elle est tout entière dans les mains de l'État, qui impose aux communes le soin d'y pourvoir dans une large mesure, qui les assiste par des subventions, mais qui, en revanche, prend ouvertement et exclusivement la direction tant de l'enseignement même que de l'administration matérielle. On ne saurait élever aucune critique sérieuse contre ce système de centralisation dans un pays comme le nôtre et avec l'état social que nous avons. On doit se féliciter de l'action de plus en plus grande du gouvernement dans cet important service, et l'on ne voit pas qu'il soit utile de poser des limites à cette ingérence bienfaisante. Sans doute, il est plus d'un détail à reprendre et nous-même n'hésiterons pas à critiquer certains abus. Nous regrettons par exemple que les localités n'aient pas quelques attributions plus larges dans la gestion de leurs écoles spécialement pour la nomination des instituteurs : nous verrions avec plaisir le retour à l'ancien système qui donnait aux pères de famille le droit de choisir les instituteurs et institutrices sur la liste d'admissibilité et d'avancement formée par l'autorité compétente. Nous trouvons aussi les pouvoirs des préfets exagérés et nous croirions utile qu'on les restituât au recteur. Mais quant à la haute main du pouvoir central sur ce service d'utilité générale, nous ne devons que constater les heureux résultats qu'elle a produits, et l'impossibilité de constituer d'une manière satisfaisante un service aussi essentiel en dehors de l'initiative et de la tutelle du gouvernement.

Il nous serait difficile de quitter cette matière sans dire quelques simples paroles sur trois questions qui s'y rattachent et qui préoccupent vivement l'opinion publique. On a demandé et l'on demande encore, et le gouvernement a

incliné dans ce sens, que l'instruction primaire soit en France obligatoire. Au point de vue purement théorique l'obligation en pareille matière n'a rien qui nous répugne : elle ne nous paraît pas offenser les droits de l'individu ni empiéter sur le domaine sacré de la famille, si elle n'exclut, du moins, aucune catégorie d'écoles et aucune classe d'instituteurs. Mais nous avouons qu'au point de vue politique nous trouvons plusieurs objections qui nous font rejeter ce système. Il ne nous paraît pas facile de trouver à l'obligation légale une sanction efficace, et nous ne sommes pas parfaitement assuré que le système de la contrainte produisit en France des résultats bien supérieurs à ceux dont se félicite depuis quelques années le système de propagande et d'encouragement. Mais voici une objection plus grave et qui nous paraît déterminante. Dans l'état actuel des esprits avec les théories socialistes qui, bien loin d'avoir perdu du terrain, selon l'opinion commune (1), semblent avoir grandi et avoir pénétré une partie de nos populations ouvrières, nous sommes prêt à condamner et à repousser radicalement tout empiétement, même légitime et inoffensif, de l'État dans le domaine de la famille : toute ingérence, qui n'est pas rigoureusement indispensable, nous paraît propre à égarer les esprits et à les précipiter encore davantage sur cette pente qui mène à l'absorption de l'individu par l'État. Toute mesure, même bonne en elle-même, qui pourrait paraître un encouragement ou une satisfaction à cette tendance, nous paraît devoir être énergiquement combattue. Il est imprudent de créer des précédents, qui peuvent autoriser des revendications dangereuses.

(1) Ces lignes étaient écrites avant les événements de 1870 et de 1871.

Quant à l'instruction primaire gratuite, qui est également réclamée à grands cris, nous la verrions avec plaisir se propager parmi nous, bien qu'il soit indiscutable au point de vue économique que ni l'État ni la commune ne doivent l'instruction à qui que ce soit : l'instruction est un service qui doit être rémunéré, tel est le principe qu'il faut sans cesse proclamer. Mais que les communes, par une dérogation pratique à ce principe essentiellement vrai, veuillent d'elles-mêmes et par leur propre initiative établir la gratuité de l'instruction, nous n'aurons qu'à nous en féliciter. Ce ne sera pas sans doute un acte de justice qu'elle feront ainsi, ce sera un acte charitable ou d'intérêt bien entendu. Nous avons vu que la loi récente sur l'instruction primaire prenait soin d'encourager les communes qui voulaient adopter le régime de la gratuité. C'est là tout ce que l'on peut faire. Il ne nous paraîtrait pas bon en pareille matière de procéder par mesure générale ; c'est aux localités à apprécier les sacrifices qu'elles doivent faire ; il est telle contrée de la France où la gratuité remplirait peut-être les écoles qui sont vides, mais nous connaissons aussi des départements où elle n'enverrait peut-être pas un élève de plus à l'instituteur. Peut-être même pourrait-on dire, sans paradoxe, que le meilleur moyen de rendre l'instruction primaire obligatoire en fait, ce serait d'établir une taxe sur chaque enfant en âge d'aller à l'école ; cette taxe serait perçue quand bien même les parents négligeraient d'envoyer leurs enfants aux classes.

Le troisième point que nous voulons signaler, c'est le différend qui divise depuis longtemps déjà les instituteurs laïques et les communautés religieuses. L'on exige et avec raison de l'instituteur laïque un diplôme ; l'on ne demande

aux instituteurs ecclésiastiques qu'une lettre d'obédience ou un certificat de capacité délivré par le supérieur de leur ordre. Nul n'est plus que nous convaincu que les chefs des communautés religieuses n'abusent pas de la confiance que l'administration veut bien leur accorder : ils ont eux-mêmes le plus grand intérêt à ce que leur personnel ait toute la capacité désirable : cette distinction n'a donc, en fait, selon nous, aucune influence perceptible sur l'enseignement. Il n'en est pas moins vrai qu'elle choque des susceptibilités légitimes, qu'elle crée une inégalité, qui n'est qu'apparente, mais qui n'en est pas moins choquante : cette distinction doit donc disparaître.

Nous avons dit que l'instruction supérieure relevait uniquement de l'État et que c'était lui aussi qui avait créé et qui dirigeait d'une manière absolue les plus considérables des établissements d'instruction secondaire. Cependant les communes ont aussi leur part dans ce dernier enseignement. A côté des collèges de l'État la loi du 11 floréal an X avait placé, sous le nom d'écoles secondaires, les établissements fondés par les communes ou tenus par les particuliers, où l'on enseignait les langues latine et française, les premiers principes de la géographie, de l'histoire et des mathématiques. Un assez grand nombre de ces écoles secondaires avaient été établies par les communes dans les bâtiments des anciens collèges ecclésiastiques supprimés après 1792. Elles étaient placées sous l'inspection des préfets. Le ministre de l'intérieur en nommait les directeurs et les principaux fonctionnaires. Ces écoles secondaires ont reçu depuis le nom de collèges communaux. Toute ville peut établir un collège communal à la condition de fournir un local convenable et suffisamment meublé et de garantir pour



cinq ans le traitement des fonctionnaires. Le mode d'administration de ces collèges n'est pas uniforme. Les uns sont tenus en régie, au compte des villes, qui encaissent les produits collégiaux et pourvoient elles-mêmes à la gestion du pensionnat. Les autres, et c'est le plus grand nombre, sont aux comptes des *principaux* ou directeurs qui les administrent à leurs risques et périls, moyennant une subvention municipale.

Près de chaque collège est un bureau d'administration désigné par le recteur et dont les fonctions embrassent l'administration, la discipline et la comptabilité de l'établissement. L'État peut venir en aide aux collèges communaux par des allocations prélevées sur un fond de subvention inscrit annuellement au budget et spécialement affecté à améliorer et à développer diverses parties de l'enseignement.

Si centralisé que paraisse en France le service de l'enseignement, l'action de l'État n'empêche pas l'initiative soit des localités, soit des associations privées. Depuis quelques années surtout il s'est produit une campagne des plus actives contre l'ignorance, et de nombreux efforts se sont coalisés pour répandre l'instruction et en élever le niveau. On a vu un certain nombre de communes rurales décréter la gratuité de l'école et beaucoup de nos villes manufacturières instituer des cours de science pratique et de procédés techniques : nos industriels dans leurs usines, nos chambres de commerce, nos associations charitables ont contribué chacun pour une large part à cette extension de l'enseignement public. De nombreux dévouements modestes et ignorés, mais répandus sur tout le territoire, ont exercé une action considérable. Qui ne connaît la *Société*

*pour l'instruction élémentaire, l'Association polytechnique, etc.?* qui n'a entendu parler des cours gratuits faits dans les mairies de Paris et les dimanches dans l'amphithéâtre de l'École de médecine, des conférences de la gare Saint-Jean à Bordeaux et d'une foule d'autres leçons faites par une science généreuse et charitable? Il serait trop long d'entrer ici dans les détails de ce que nos villes ont fait pour l'enseignement professionnel (1). On connaît l'influence salutaire de nos cours d'adultes. Il y a encore beaucoup à faire, à coup sûr. Mais l'importance de la tâche qui nous reste à remplir ne doit pas nous faire oublier les heureux résultats déjà obtenus. Partout l'initiative individuelle redouble d'efforts : ce que l'on doit souhaiter, c'est que l'État, sans abdiquer sa propre action, laisse le champ libre à ses émules ou plutôt à ses auxiliaires : cette concurrence heureuse ranime l'ardeur de tous et multiplie les bons résultats. Voilà pourquoi nous voudrions voir cette émulation de l'État, des communes, des particuliers, des associations philanthropiques ou religieuses féconder toutes les parties du vaste champ de l'enseignement : aussi serions-nous favorable à la liberté de l'enseignement supérieur : ce ne serait pas une raison pour l'État de diminuer ses efforts et ses sacrifices ; tout

(1) Voici quelques exemples de ces efforts heureux. A Limoges le conseil municipal et la Société d'agriculture ont institué des leçons publiques et gratuites de géométrie, mécanique, dessin, modelage, stéréotomie. A Nîmes un cours de dessin de fabrique embrasse la fleur brochée et la fleur d'impression ; dans la même ville il y a un cours de dessin géométrique et un cours de chimie qui comprend des leçons de teinture. La Société philomatique de Bordeaux enseigne la mécanique appliquée aux machines, le dessin appliqué aux machines, à l'architecture, à l'ornementation, la coupe des pierres, la coupe du bois de menuiserie et du bois de charpente, la géométrie appliquée. A Besançon on a créé une école d'horlogerie, au Puy une école d'ouvrières en dentelles, etc.

au contraire mais les efforts et les sacrifices des particuliers venant par surrogation s'ajouter à ceux de l'État, l'action produite serait infiniment plus vaste et plus bienfaisante.

Nous avons décrit successivement l'organisation de l'instruction publique en Angleterre et en France : on remarque que l'immense impulsion donnée à l'enseignement primaire ne date dans l'un et dans l'autre pays que de trente-cinq ans : depuis lors elle n'a cessé de s'étendre. On peut résumer en ces quelques mots le système suivi par les deux contrées : en Angleterre l'action de l'État n'est qu'accessoire, c'est l'action des corporations, des associations et des particuliers qui joue le rôle principal. En France c'est l'action de l'État qui prédomine, l'action des associations et des particuliers n'est qu'une auxiliaire. Mais de même que, en Angleterre, on voit le gouvernement multiplier chaque année ses sacrifices et ses efforts, sans que l'initiative des particuliers ou des corporations s'en trouve découragée; ainsi, il est à souhaiter qu'en France les efforts et les sacrifices des particuliers et des associations libres se multiplient chaque jour, sans que l'État cependant cesse d'étendre et d'améliorer son action.

---

## CHAPITRE IV

### DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE ET DES INSTITUTIONS DE BIENFAISANCE.

La législation compliquée qui régit l'assistance des pauvres a pris naissance en Angleterre dès le début du dix-septième siècle. La dernière moitié du seizième siècle avait vu surgir dans la Grande-Bretagne une misère très-intense ; les causes en étaient diverses : les deux principales, trop ignorées par les historiens, tenaient à l'ordre économique. C'était en premier lieu une modification radicale dans le mode de culture des terres ; la transformation des terres labourables en prairies, qui s'opérait au même instant dans presque toutes les provinces de l'Angleterre, forçait au chômage un très-grand nombre, la majeure partie même des ouvriers agricoles. Tous ceux qui se sont adonnés de loin ou de près aux études économiques savent quelles perturbations profondes et persistantes résultent des réformes radicales dans l'agriculture. Or, il suffit de jeter les yeux sur les écrivains anglais du seizième siècle pour comprendre l'étendue de la crise que la substitution du pâturage au labourage occasionnait dans tout le pays : là où il y avait auparavant beaucoup de ménagers et d'habitants, il n'y a plus, dit un contemporain, qu'un berger et son chien : *where as have been a great many of householders and inhabitants, here is non but a shepeherd and his dogge.* » (Sermon prêché en 1548 par l'évêque Latimer devant le roi Edouard VI.)

Un livre de valeur publié sous Élisabeth en 1581 donne les détails les plus instructifs sur la misère produite par ces réformes dans l'agriculture : *A Brieife Conceipte touching the Commonweal of this Realm of England*, courtes considérations sur l'état de la société dans le royaume d'Angleterre. La seconde cause de cette misère, c'était la dépréciation considérable des métaux précieux par suite de la découverte des mines d'Amérique, il en résultait que les salaires effectifs avaient notablement baissé bien que les salaires nominaux se fussent notablement accrus. La société à cette époque n'avait pas l'élasticité qu'elle possède de nos jours et le prix de la main-d'œuvre ne suivait que de bien loin la progression du prix des choses. Un savant économiste et historien anglais, Jacob, dans sa belle et philosophique histoire des métaux précieux, a exposé avec le plus grand détail cette dépréciation des mesures monétaires et le poids dont elle pesa sur les classes laborieuses (*An historical enquiry into the production and consumption of the precious metals by William Jacob*). En même temps que par ces deux causes économiques la situation des populations ouvrières s'aggravait, les moyens d'assistance s'étaient considérablement réduits, pour ne pas dire taris. La suppression des couvents et la confiscation de leurs biens avait enlevé la subsistance aux innombrables légions de pauvres que sustentait la charité monastique. Ainsi d'un côté la multitude des misérables s'était accrue et de l'autre côté l'assistance s'était retirée. Il en résulta de nombreuses perturbations sociales, et ce long règne d'Élisabeth, si glorieux à l'extérieur, fut une période de crises continues au dedans. C'était le temps où Bacon, dans une lettre restée célèbre, conseillait de faire émigrer dans l'Irlande alors peu peuplée

une grande partie de la population anglaise. Le courant d'émigration qui s'établit vers l'Amérique ne suffit pas pour débarrasser la métropole de ces éléments importuns et inutiles qui troublaient son repos. Le vagabondage était pratiqué sur une échelle immense, et les officiers royaux ou locaux ne trouvaient d'autre remède, contre tant de misère, que de mettre à mort les mendiants pour peu qu'ils fussent remuants et insubordonnés. C'est dans ces circonstances que fut rendu (1601, 43 Elis. ch. 2), l'acte organique qui constitua le service de l'assistance publique. Il faut bien se pénétrer de cette idée, que l'origine de cet acte fut due non à une pensée de philanthropie, mais à une sorte de nécessité sociale produite par une crise des plus intenses et des plus persistantes. Ce fut avant tout une mesure de police, une loi d'ordre public. Sans la connaissance de cette origine, l'on se rend difficilement compte des raisons qui ont motivé cette organisation rigoureuse. Depuis le dix-septième siècle, diverses circonstances ont contribué à maintenir en Angleterre cette organisation exceptionnelle dont on ne trouve aucun exemple dans les autres États civilisés : d'abord, quand les populations se sont habituées à un régime d'assistance qui leur offre des ressources assurées, il est difficile, sans risquer de compromettre la paix publique, de les ramener à un régime où une place plus grande serait faite à l'initiative et à la responsabilité privée et une moins large à l'intervention des pouvoirs publics. Ensuite l'Angleterre est devenue la terre par excellence de l'industrie ; et l'industrie, marchant de pair avec la démoralisation des populations ouvrières, a donné naissance à un affreux paupérisme. Voilà les raisons qui ont empêché ce grand pays de réformer radicale-

ment son régime d'assistance, si vicieux qu'il puisse être.

L'acte organique de 1601 ordonnait aux propriétaires fonciers et aux tenanciers de fournir des moyens d'existence aux personnes de la paroisse hors d'état de se suffire à elles-mêmes. Les contribuables sur lesquels pesait cette charge devaient choisir des officiers nommés *Overseers* (inspecteurs), lesquels au nombre de 3 ou 4 se concerteraient avec les marguilliers (*churchwardens*), pour lever les taxes nécessaires et distribuer les secours. Ce qui caractérise cette organisation, c'est qu'elle était essentiellement et uniquement *paroissiale*. Dans l'origine on ne songeait guère à contraindre au travail les indigents qui réclamaient l'assistance. Mais des abus se produisirent ; les secours assurés aux indigents sans obligation corrélative de leur part constituaient en quelque sorte des primes à la paresse et au désordre : l'on finit par organiser sur presque tout le territoire des *poorhouses*, maisons de pauvres, où le travail était de rigueur. Un acte de 1723 (9 Georg. 1<sup>re</sup> chap. 7) autorise plusieurs paroisses à s'unir pour créer en commun de tels établissements.

Les charges de l'assistance se trouvèrent allégées par cette organisation plus simple : les secours à domicile avaient disparu : il en résulta bientôt des abus et un acte de 1795 (36 Georg. III, chap. 23) rétablit l'allocation temporaire des secours à domicile : il y eut alors deux modes d'assistance : l'asile dans un *poorhouse* et les subventions soit en argent, soit en denrées. Les inspecteurs des pauvres, officiers paroissiaux, étaient tenus d'assister à domicile pendant un mois les indigents, que les juges de paix, magistrats du comté, leur désignaient, Cet acte avait une grande importance : c'était un commencement de centralisation dans

le service de l'assistance : au lieu de rester paroissial, comme à l'origine, il devenait subordonné à la surveillance des magistrats du comté. Une loi de 1814 (55 Georg. III, c. 137) conçue dans le même esprit augmenta encore les pouvoirs des officiers du comté, en donnant le droit à chaque juge de paix d'accorder des allocations de trois mois, et à deux juges de paix réunis d'accorder des allocations de six mois aux indigents qu'auraient repoussés les inspecteurs paroissiaux. On le voit, la paroisse n'était plus libre de ses actes ni juge des besoins de ses pauvres : les magistrats du comté empiétaient sur elle, tout tendait ainsi à une centralisation plus grande du service. L'acte organique de 1834, base de la législation actuelle, établit d'une manière définitive une organisation centralisée.

Ce n'est pas que l'acte de 1834 ait supprimé tous les régimes antérieurs : son application, quoique générale, n'a pas été universelle : des réformes s'étaient opérées antérieurement dans certaines paroisses qui se sont trouvées soustraites par ce seul fait à l'organisation créée par l'acte organique de 1834. Il existe encore de nos jours une grande diversité dans la constitution des collèges auxquels est confiée l'administration des pauvres : on rencontre quatre régimes différents. Mais parmi ces quatre régimes trois sont des exceptions qui tendent à disparaître et ne présentent qu'un intérêt historique. Le régime de l'acte de 1834 comprenait, en 1861, 14,069 paroisses sur un nombre total de 14,700 : il est probable qu'il en compte davantage encore aujourd'hui ; si bien que les paroisses où il n'est pas appliqué sont de très-rares anomalies.

L'acte de 1834 a modifié l'organisation de l'assistance publique sans en modifier les principes. Il reste admis que



l'indigent a droit à l'assistance de la commune et de l'Etat : les secours qu'on peut lui donner ne sont pas des actes gracieux et de charité, ils constituent l'accomplissement d'une obligation formelle. L'indigent a toujours le pouvoir d'invoquer l'appui du juge pour se faire secourir en cas de besoin. Cependant si l'indigent a une créance légale contre la société, s'il peut réclamer l'appui de la justice pour se faire payer cette créance, il n'est pas dépourvu de toute obligation envers la société qui l'assiste. Les secours, qui sont d'ailleurs obligatoires, sont considérés comme des avances ou des prêts : l'indigent qui a le droit de les revendiquer en cas de besoin, a d'un autre côté, s'il revient à un avenir meilleur, l'obligation de les rembourser : aussi les juges de paix peuvent-ils faire opérer des retenues sur les salaires des ouvriers ou employés qui ont été secourus antérieurement : on peut définir cette situation dans les termes suivants : l'indigent a droit de la part de la société à une avance, qu'il est tenu de rembourser ultérieurement, s'il le peut. Il est inutile de dire que la plus grande partie de ces avances ne sont jamais remboursées. Tels sont les principes que l'acte de 1834 a laissés debout : il n'a innové que dans l'organisation du service et voici de quelle manière.

Le régime de l'assistance publique en Angleterre comprend aujourd'hui : 1° à Londres, une administration centrale, dite des commissaires de la loi des pauvres, *poor law commissioners* ; 2° dans chaque union de paroisses, un conseil de tuteurs des pauvres, *board of guardians*, qui se réunit dans le *workhouse*, maison de travail, fondé et entretenu à frais communs par les paroisses de l'union ; 3° dans les localités importantes des asiles et des écoles de district qui sont

distincts de ceux des workhouses et qui sont administrés par des commissaires spéciaux, relevant du conseil des tuteurs des pauvres; 4° dans chaque paroisse des inspecteurs des pauvres, *overseers* et des percepteurs d'impôts, *collectors of rates*, chargés d'être dans les paroisses les auxiliaires des tuteurs des pauvres de l'Union. L'on voit de prime abord quelles sont les modifications principales apportées par ce système à l'organisation antérieure. L'assistance publique n'est plus uniquement paroissiale; une circonscription nouvelle, l'union de paroisses, que nous avons étudiée dans le premier livre de cet ouvrage et qui équivaut en étendue à deux ou trois de nos cantons, devient l'unité principale: en outre l'État exerce une haute surveillance sur l'ensemble et même, nous le verrons, sur certains détails du service. On a voulu éviter ainsi un morcellement trop grand et donner plus de régularité à l'administration de l'assistance.

La commission centrale siégeant à Londres (*poor law board*) se compose du lord président du Conseil, du lord du sceau privé, du principal secrétaire d'État de l'intérieur, du chancelier de l'Échiquier, membres d'office, d'un président et de deux ou plusieurs membres nommés par la reine. Le président fait partie du conseil des ministres. Tous ces personnages sont plutôt des dignitaires que des membres actifs. Tous les travaux sont confiés à deux secrétaires et à deux secrétaires adjoints choisis par les membres que nous venons d'énumérer. Les commissaires de la loi des pauvres ont en outre le pouvoir de nommer, d'accord avec les lords de la trésorerie, des inspecteurs et autres fonctionnaires de l'administration centrale. La commission fait les règlements nécessaires à la marche du service; les règlements géné-

raux sont communiqués au parlement (1). Les commissaires de la loi des pauvres ont des attributions fort étendues et qui embrassent l'ensemble du service de l'assistance. Ils déterminent le nombre de tuteurs des pauvres (*guardians*) que chaque paroisse doit envoyer à l'union dont elle fait partie, et le taux du loyer à partir duquel on est éligible pour cette fonction. Ils fixent le traitement des fonctionnaires nommés par le conseil des tuteurs des pauvres de l'union et ils ont le droit de révoquer ceux de ces fonctionnaires qui manqueraient à leurs devoirs. C'est également aux commissaires de la loi des pauvres d'autoriser, en dehors des workhouses, la création des asiles et des écoles de district; c'est à eux encore de nommer les fonctionnaires (*auditors*) qui doivent contrôler les comptes des unions, des paroisses, des asiles et des écoles de district.

Tels sont les pouvoirs de l'administration supérieure, ils consistent plutôt dans la surveillance et le contrôle que dans l'initiative et l'action. La cheville ouvrière du système, c'est le comité des tuteurs des pauvres (*board of guardians*) qui réside dans chaque union. Chaque paroisse de l'union nomme un certain nombre de membres de ce comité. Les tuteurs des pauvres sont élus pour cinq ans par les propriétaires et les occupants (*occupiers*) des biens imposés à la taxe des pauvres, c'est-à-dire en général des biens fonciers de toute nature. Le comité des tuteurs des pauvres est ordinairement fort nombreux et dépasse presque toujours le chiffre de soixante membres : ils exercent gratuitement leurs fonctions et sont choisis le plus souvent

(1) *Institutions et taxes locales du royaume uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande*, par Fisco et Vander Straeten, page 56 (2<sup>e</sup> édition).

parmi les propriétaires influents de l'Union. Le comité des tuteurs des pauvres jouit de la personnification civile : il nomme tous les employés nécessaires au service de l'administration, mais les traitements de ces agents, comme nous l'avons vu, sont fixés par les commissaires de la loi des pauvres.

Les tuteurs des pauvres sont chargés de recevoir les personnes qui réclament l'assistance et de juger, en faisant une enquête en cas de doute, s'il y a lieu soit de les admettre dans le workhouse (*in door relief*), soit de les secourir à domicile (*out door relief*). Les unions de paroisse sont tenues d'avoir au moins une maison de travail (*workhouse*), où les pauvres sont entretenus (*in maintenance*). Le workhouse est d'ordinaire un établissement considérable et qui réunit les services les plus complexes; on y trouve presque toujours un hospice pour les vieillards et les invalides, un hospice de maternité, une crèche, deux écoles avec ateliers d'apprentissage, l'une pour les filles, l'autre pour les garçons, un hôpital séparé pour les prostituées malades, un autre pour les aliénés, une chapelle anglicane et très-souvent une chapelle catholique: si l'on y joint les logements des employés et des bureaux, on voit que le workhouse constitue une agglomération importante. Le régime du workhouse repose sur deux principes: la séparation rigoureuse des sexes, qui s'étend même aux membres d'une seule famille, et d'un autre côté le travail forcé. Les femmes valides sont occupées à l'intérieur aux travaux de ménage, aux services de propreté, au blanchissage du linge, à la confection ou à l'entretien des vêtements. Les enfants suivent les leçons des écoles et les jeunes gens sont en apprentissage pour apprendre un métier qui les tire de la misère : les hommes valides sont employés, soit à l'inté-

rieur aux gros travaux de ménage, soit à l'extérieur à la construction et à l'entretien des chemins paroissiaux. Les invalides et les vieillards n'échappent pas eux-mêmes à l'obligation du travail : ils font de la charpie, préparent des étoupes ; l'oisiveté leur est interdite. La loi a formellement voulu que le régime du workhouse fût très-dur, que celui qui était forcé d'y avoir recours fût soumis à une sorte d'expiation comme coupable de misère, et vraiment elle a atteint son but.

Les inspecteurs des écoles nommés par le gouvernement ont le droit de visiter les écoles des workhouses, mais toute leur mission se borne à examiner les progrès (*proficiencias*) des élèves ; ils n'ont aucun pouvoir d'ingérence : les tuteurs des pauvres peuvent à tout moment visiter les établissements d'assistance et consigner leurs observations sur un registre ouvert à cet effet.

Tout indigent ayant droit à l'assistance, d'après la législation anglaise, quand les tuteurs des pauvres refusent l'admission dans le workhouse à une personne qui la sollicite, celle-ci peut porter plainte devant un juge de paix, lequel, s'il trouve la plainte fondée, peut ordonner que le plaignant soit admis dans la maison de travail ou qu'on lui procure de l'ouvrage à l'extérieur au cas où il serait capable de travailler. Les tuteurs des pauvres qui refuseraient de se conformer à l'ordre du juge encourraient une amende dont une partie serait remise à l'indigent ayant porté plainte. Dans le cas où le juge constaterait que le plaignant est un vagabond, il aurait le droit de le colloquer dans une maison de correction.

Les tuteurs des pauvres jouissent d'attributions fort étendues pour l'amélioration du service de l'assistance : ils

ont le droit de lever des emprunts pour construire ou agrandir les workhouses; il n'y a que deux limites à ces pouvoirs des tuteurs des pauvres; ils sont tenus de soumettre au préalable à l'approbation des commissaires de la loi des pauvres les plans des constructions : ensuite les emprunts qu'ils ont le droit de lever, ne peuvent excéder certains chiffres, et il y a des règles précises sur le taux de l'intérêt, le mode de le servir et sur la durée de l'amortissement. Quant aux dépenses ordinaires du service, il y est pourvu au moyen de la taxe des pauvres dont nous étudierons dans une autre partie de cet ouvrage l'organisation.

En dehors des workhouses il peut être établi des écoles et des asiles de district : les commissaires de la loi des pauvres ont le droit de grouper les paroisses ou les unions pour la fondation ou la gestion de ces établissements. Les asiles ont pour but de recevoir temporairement les pauvres sans abri : on en trouve dans toutes les grandes villes de l'Angleterre. L'administration des écoles et des asiles de district est confiée à un comité de district (*district board*). Le nombre de membres de ce comité est déterminé par les commissaires de la loi des pauvres. Les membres eux-mêmes sont nommés pour trois ans par les comités des tuteurs des pauvres des unions qui composent le district. Les comités de district ont à l'égard des écoles et des asiles de district les attributions des comités des tuteurs des pauvres à l'égard des *workhouses* : ils nomment notamment tous les employés : mais le nombre, les attributions et les traitements de ces employés sont déterminés par les commissaires de la loi des pauvres. Les comités de district ont la personnification civile; ils peuvent, pour l'agrandissement ou la construction des écoles ou des asiles de leur ressort, le-

ver des emprunts, mais dans les mêmes limites et les mêmes conditions qui sont imposées aux tuteurs des pauvres pour les emprunts qu'ils ont eux-mêmes la faculté de contracter.

L'assistance étant à l'origine uniquement paroissiale, il en résultait que chaque paroisse avait le droit de renvoyer dans leurs paroisses respectives les pauvres étrangers à la localité. On désigne par le nom de *settlement* la paroisse dans laquelle chaque pauvre a le droit d'être secouru. On ne saurait compter la multitude de lois qui se sont succédé depuis deux siècles relativement au domicile de secours. C'est une matière singulièrement complexe et ardue et dans le détail de laquelle nous n'avons pas le loisir d'entrer. L'esprit des lois les plus récentes tend à restreindre dans les limites les plus étroites le renvoi des pauvres à leurs paroisses ; ce renvoi occasionne, en effet, toute sorte d'abus, sans compter des frais considérables.

Nous avons exposé avec quelques détails la législation si complexe et si confuse de l'assistance publique en Angleterre : remettant à une autre partie de cet ouvrage l'examen des moyens financiers, nous n'avons plus qu'à résumer en quelques mots les traits principaux de la législation des pauvres dans la Grande-Bretagne.

Cette législation repose sur le principe de la charité légale. Le droit à l'assistance est reconnu de la manière la plus nette et la plus claire. Comme correctif de ce qu'il y a d'exorbitant dans cette créance légale du pauvre contre la société, l'on a établi l'obligation du travail et de la vie en commun, sauf la séparation des sexes dans de grands établissements qui participent du cloître et de la prison. La charité légale condamnée par l'unanimité des économistes présente à côté de beaucoup d'inconvénients quelques

avantages qui font illusion : la charité, dit-on, est mieux répartie, elle arrive toujours à celui qu'elle doit atteindre, elle est faite à la fois avec discernement et économie : elle épargne le rapprochement cruel et funeste du riche qui donne et de l'indigent qui reçoit : elle recueille des sommes plus amples grâce à l'impôt, elle contraint chacun de subvenir en proportion de ses ressources au soulagement de ses concitoyens malheureux : enfin elle donne les moyens non-seulement d'alléger les souffrances physiques ou de consoler les douleurs morales, mais encore de relever l'individualité déchue, de préparer par un régime prudent la réhabilitation de l'indigent en le rendant apte à gagner honnêtement sa vie. Tous ces prétendus avantages sont des leurres. En fait la charité légale, en érigeant l'assistance, qui est une obligation morale, en une dette sociale, en donnant à l'indigent une créance contre la société, tend à diminuer le sentiment de la dignité humaine et de la responsabilité individuelle, à développer l'imprévoyance dans la population, à encourager tous les vices qui conduisent à la misère. La charité légale est à la fois plus coûteuse, moins efficace, moins méritoire, que la charité libre et volontaire : elle accroît le paupérisme qu'elle prétend guérir, elle dépense annuellement 200 millions de francs à entretenir des pépinières d'indigents. Ce système est universellement condamné par les publicistes et les hommes d'État, en Angleterre plus qu'ailleurs. Depuis Malthus jusqu'à Stuart-Mill, il n'est pas d'économiste sérieux qui n'en ait fait ressortir les côtés funestes : l'opinion publique elle-même est convaincue que le système est pernicieux : mais il persiste, il persistera longtemps encore parce qu'il a été établi il y a plus de deux cents ans et qu'il a duré plus



de deux siècles. De tels fléaux n'ont d'autre raison d'être que d'avoir toujours été. L'on sent ce qu'ils ont de pernicious, l'on entrevoit l'utilité d'une réforme radicale : mais les perturbations dangereuses, les périls de toute sorte que cette réforme amènerait effrayent les plus courageux : c'est ainsi qu'une grande nation aime mieux livrer aux générations de l'avenir une institution vicieuse, qu'elle a reçue des générations du passé, que par une tentative audacieuse de réforme amonceler sur la génération présente des dangers et des troubles dont on n'aperçoit pas l'issue : heureux les peuples qui ne sont pas ainsi rivés par la pratique de deux siècles à une aussi détestable institution !

Au point de vue simplement administratif, il est bon de faire encore quelques remarques sur l'organisation de l'assistance publique en Angleterre. De toutes les branches de l'administration britannique, c'est le service de l'assistance qui est le plus centralisé ; et cependant combien cette centralisation est modérée et douce en comparaison de la centralisation française ! L'autorité supérieure dans la Grande-Bretagne, même pour ce service exceptionnel de l'assistance publique qu'elle a voulu soumettre à un système plus rigoureux, n'a qu'un pouvoir de contrôle et d'organisation générale. Tout son rôle se borne à constituer les différents groupes administratifs selon les besoins du service, à fixer le nombre et les traitements des agents, à nommer les auditeurs des comptes : mais l'initiative, l'action, c'est aux comités locaux qu'elle appartient : et ces comités locaux procèdent uniquement de l'élection ; ils se meuvent à l'aise dans la sphère de leurs vastes attributions : ce sont eux qui nomment leurs agents ; ils n'ont pas besoin, pour que leurs délibérations soient exécutoires,

d'approbation préalable ou de l'expiration d'un certain délai pendant lequel l'administration supérieure aurait le droit d'annulation. Ces comités locaux, même en matière de construction et d'emprunts, ont pleins pouvoirs dans certaines limites, il est vrai, et à certaines conditions. Qu'il y a loin de ce contrôle prudent et sage à cette tutelle administrative française, qui est une intrusion perpétuelle dans les délibérations et dans les actes des personnes morales sur lesquelles elle porte !

En dehors de l'assistance publique, il y a un grand nombre d'établissements d'assistance privée. On compte notamment beaucoup de fondations charitables, hospices, hôpitaux, écoles et asiles. Ces institutions sont souvent richement dotées et elles allègent le lourd fardeau que la loi des pauvres fait peser sur les contribuables. L'on est parti de cette idée et de la nécessité de faire respecter l'intention des fondateurs, pour soumettre à un système de contrôle rigoureux l'administration des établissements entretenus au moyen de fondations. L'acte de 1834, portant modification de la législation des pauvres, avait astreint les curateurs, receveurs et autres personnes chargées de fondations charitables, à rendre compte de leur gestion aux commissaires de la loi des pauvres, toutes les fois que ceux-ci l'exigeraient et dans la forme qu'ils prescriraient. Il était ajouté que les comptes devaient rester déposés dans un lieu où les propriétaires et les contribuables des paroisses respectives en pourraient prendre connaissance. Si sévères que fussent ces mesures, on les trouva insuffisantes. Un acte de 1853 institua une administration spéciale pour la surveillance des établissements charitables. Il était établi un collège de commissaires spéciaux (*charity commissioners*), ayant

mission d'assurer la conservation des biens des fondations charitables, leur bonne administration et l'emploi régulier de leurs revenus. Les commissaires, au nombre de quatre, sont nommés par la reine parmi les *barristers* (hommes de loi) exerçant depuis douze ans : un secrétaire et deux inspecteurs leur sont adjoints, des agents subalternes complètent l'administration. Les curateurs (*trustees*) des établissements charitables doivent leur rendre compte de la gestion et ne peuvent, sans autorisation spéciale de leur part, faire des baux, ventes, échanges, contracter des emprunts ou ester en justice. Bien plus, les commissaires peuvent exiger que les curateurs, ayant en leur possession des valeurs mobilières, les transfèrent à des curateurs officiels ayant mission de les conserver et d'en toucher les dividendes pour le compte des fondations. Les pouvoirs des commissaires sont encore plus étendus et comprennent le droit de démissionner les administrateurs ou curateurs, d'en nommer d'autres, de leur prescrire des règlements d'administration, de modifier les conditions des fondations en donnant d'autres emplois aux revenus dont l'affectation primitive est devenue sans objet. La seule garantie qu'il y ait contre l'omnipotence des commissaires, c'est que les arrangements (*schemes*) relatifs aux fondations charitables doivent être soumis au parlement. Deux actes de 1855 et de 1860 ont encore étendu les pouvoirs que les actes de 1834 et de 1853 avaient confiés aux *charity commissioners* : ces dispositions récentes leur ont conféré des attributions judiciaires qui auparavant appartenaient aux cours de justice. Les jugements qu'ils rendent comme magistrats ressortent en appel à la cour de chancellerie. Cette réforme radicale des établissements de bienfaisance a de grands avantages,

quand les précautions ne sont pas exagérées. Il est évident qu'il appartient au pouvoir public de demander des comptes à des administrateurs sans responsabilité, de surveiller l'emploi des revenus et de tenir la main à ce que les conditions des fondations soient remplies. Il est peut-être plus arbitraire de modifier l'emploi des sommes dont on juge que l'affectation primitive est devenue avec le temps sans objet. Il importe en effet de ne pas décourager l'initiative individuelle et de ne pas tuer en germe les fondations qui pourraient naître à l'avenir ; c'est ce qui arriverait inévitablement, si l'on détournait de leur affectation les rentes constituées dans un but déterminé par les particuliers. Toutefois, il y a là une question moins de législation que d'application. Ce qui importe, c'est le tact, la mesure, la modération des pouvoirs qui contrôlent et qui réforment les fondations charitables. Or, nous connaissons trop bien l'esprit de la nation anglaise, pour croire qu'elle porterait la main, sans une utilité manifeste, sur ce qu'il y a de plus respectable au monde, les fondations faites par les particuliers en vue du bien-être physique, moral ou intellectuel des générations à venir.

Au régime anglais d'assistance publique il convient d'opposer le régime français : ce ne sont pas seulement les nécessités de notre plan qui nous conduisent à ce parallèle, c'est le parfait contraste qui existe dans les institutions et dans les règlements de bienfaisance en France et en Angleterre. Il serait difficile de trouver une opposition plus marquée et des principes plus radicalement contraires. Jamais en France on ne reconnut à l'indigent une créance légale contre la société, jamais on n'admit le droit à l'assistance. Les mendians furent assimilés dès longue date aux vagabonds, aux

gens sans aveu, ils furent traités en suspects : pendant toute la durée du moyen âge et jusqu'à notre révolution de 1789, ils étaient, en fait, mis hors la loi ; le peu de respect que notre race semble avoir toujours eu pour la liberté individuelle se manifestait de la manière la plus frappante envers les indigents. Il existe des édits de Richelieu ordonnant d'appréhender au corps les mendiants et les indigents du royaume pour les transporter bon gré, mal gré, aux colonies (voir Caillot : *l'Administration de Richelieu*). Il existe aussi nombre d'édits de Louis XIV ordonnant de saisir les mendiants et les punissant du fouet, des galères, de la potence. On ne trouve dans notre vieille législation que des sévérités à l'égard des pauvres, et il serait difficile de rencontrer une tentative sérieuse d'intervention de l'État pour réglementer l'assistance. Et cependant la misère pullulait en France, mais tous les efforts administratifs tendaient à l'empêcher de se montrer au jour, non à l'adoucir et à la soulager. Des légions de pauvres se pressaient à la porte de nombreux couvents qui leur distribuaient souvent, avec peu de discernement, les secours qu'ils réclamaient ; d'un autre côté la charité privée, qui prit d'énormes développements au dix-septième siècle, contribuait dans une large mesure à assister les innombrables indigents qui couvraient alors le pays (1). C'est depuis 1789 que l'assistance publique entra

(1) En 1778 la seule paroisse de Saint-Étienne du Mont avait 21,000 pauvres à secourir, en 1791 la commission municipale de bienfaisance inscrivait au rôle des secours 120,000 indigents à Paris dont la population générale n'était alors que de 550,000 âmes. Aujourd'hui qu'elle a plus que triplé, il résulte des mémoires les plus récents de M. Husson, directeur de l'assistance publique, que la ville de Paris secourt chaque année en chiffres ronds 100,000 indigents, traite 100,000 malades, est tutrice de 14,000 enfants orphelins ou abandonnés et recueille 12,000 vieillards aliénés ou infirmes.

parmi les services administratifs d'utilité générale et que l'État se crut obligé, dans une certaine mesure, de la réglementer. Toutefois les habitudes prises se maintinrent en grande partie, la bienfaisance privée continua à primer la bienfaisance publique, qui n'atteignit jamais les proportions considérables qu'elle avait prises il y a deux siècles déjà en Angleterre. La charité individuelle reste encore le fait principal et général : la charité officielle n'est qu'une auxiliaire et qu'une exception : elle n'est régulièrement constituée que dans les centres : dans les campagnes elle fait le plus souvent défaut, et dans les lieux mêmes où elle existe elle est loin d'offrir l'homogénéité que présente le système anglais.

Un décret du 5 juillet 1808 avait tenté de former une organisation régulière et uniforme dans toute la France, si ce n'est pour secourir toutes les misères, du moins pour prévenir leur manifestation au grand jour, pour les empêcher d'être importunes au public. Ce décret ordonnait qu'un dépôt de mendicité ou maison de travail pour les mendiants fût créé dans chaque département, et dans l'espace de quatre années quatre-vingts de ces établissements furent fondés dans autant de départements. Ce système n'était pas sans offrir quelque analogie avec l'organisation actuelle de l'assistance en Angleterre, sauf ces deux différences importantes, que les *maisons de travail* en Angleterre sont infiniment plus nombreuses que ne devraient l'être les dépôts de mendicité d'après le décret de 1808, et que ce même décret ne reconnaissait nullement en principe que l'indigent eût un droit à l'assistance. Ces créations départementales ne répondirent pas aux espérances qu'elles avaient fait naître : ce premier

essai de charité officielle donna des résultats peu satisfaisants ; de graves abus se commirent et amenèrent des plaintes très-vives. Les ressources des budgets locaux souffraient gravement de ces dépenses nouvelles : les dépôts de mendicité irritèrent les ouvriers et les artisans qui se plaignaient de la concurrence vexatoire que ce travail au rabais faisait au travail libre. L'on arriva à fermer peu à peu la plus grande partie de ces établissements : aujourd'hui il n'en reste plus que quelques-uns. Un administrateur fort distingué (1) a tenté de les remettre en honneur, mais il ne paraît pas que ses efforts, quoique couronnés de succès dans une certaine mesure, aient fait une vive impression sur le public ou sur l'autorité, et doivent la déterminer à renouveler l'entreprise avortée.

L'assistance publique, telle qu'elle est régulièrement et uniformément constituée en France, se divise en deux branches principales : parmi les établissements de bienfaisance, en effet, les uns, ce sont les hospices et les hôpitaux, reçoivent les indigents malades ou infirmes ; les autres, ce sont les bureaux de bienfaisance, ont pour mission de distribuer des secours à domicile.

Les bureaux de bienfaisance n'existent pas sur tous les points du territoire, on ne les trouve que dans les centres un peu importants ; partout ailleurs l'on juge que la charité privée est suffisante, la société ne devant intervenir que là où l'assistance individuelle serait défectueuse. Les bureaux de bienfaisance dépendent de l'autorité administrative, dont ils sont même les créations. En effet, d'après

(1) Consulter l'ouvrage suivant : *de l'Assistance publique : Cinq années de pratique*, par M. Lerat de Magnitot, préfet de la Nièvre : couronné par l'Académie des sciences morales et politiques.

le décret du 25 mars 1852, un bureau de bienfaisance ne peut être créé dans une commune qu'en vertu d'un décret impérial. Le décret du 13 avril 1861, faisant une exception aux nouveaux principes de décentralisation, réserve expressément à l'autorité centrale « les créations d'établissements de bienfaisance (bureaux de bienfaisance, hôpitaux et monts de piété) ». C'était vraiment beaucoup de défiance à l'égard des autorités locales ; il était difficile de concevoir que le gouvernement eût un intérêt sérieux à empêcher la fondation de ces établissements charitables dans les communes qui spontanément les voudraient créer. La loi de 1867 sur les conseils municipaux se montra plus décentralisatrice et avec raison, à notre gré ; dès lors les bureaux de bienfaisance peuvent être créés par un arrêté du préfet sur l'avis du conseil municipal. Les bureaux sont dirigés par une commission administrative composée de cinq membres nommés par le préfet. Les bureaux de bienfaisance sont des personnes morales capables d'acquiescer ; leurs budgets et leurs comptes sont soumis à l'approbation des sous-préfets : c'est également le sous-préfet qui est compétent pour approuver les conditions des baux à ferme dont la durée est inférieure à 18 ans : au delà de ce terme, le bail serait, comme les actes d'aliénation, soumis à l'approbation du préfet. Les placements de fonds, les ventes, échanges ou acquisitions d'objets mobiliers par les bureaux de bienfaisance ne peuvent être faits qu'en vertu d'une délibération de la commission et avec l'approbation du sous-préfet.

Tels sont les pouvoirs des bureaux de bienfaisance et telle est leur indépendance : composés de membres que l'administration choisit, ils ne peuvent cependant décider



eux-mêmes aucune question d'importance, ils ne peuvent prendre en dernier ressort aucune résolution grave. Ils sont dans la tutelle la plus étroite. C'est là, selon nous, une situation mauvaise. Il nous semblerait plus équitable que les bureaux de bienfaisance dépendissent davantage de la commune et moins de l'administration supérieure : nous leur voudrions voir des attributions plus larges ; enfermés dans un cercle aussi restreint, ils sentent diminuer leur responsabilité en même temps que leur initiative se resserre. Si l'on veut que des comités soient actifs, zélés, entreprenants, il leur faut laisser un peu les coudées franches : à force de craindre qu'ils n'abusent de leur pouvoir, on finit par les empêcher de faire le bien. Le vrai rôle de l'administration supérieure en pareille matière, ce n'est pas d'intervenir à chaque acte particulier pour l'homologuer ou l'annuler, c'est de surveiller l'ensemble, c'est de demander des comptes exacts, c'est de se réserver la décision dans quelques cas particuliers seulement d'une sérieuse et exceptionnelle importance. C'est ainsi qu'agit l'administration anglaise de l'assistance publique. Elle n'annihile pas les comités locaux, elle se contente de les contrôler, elle n'est pas présente à chacun de leurs actes, elle a soin seulement que les comptes de leur gestion soient régulièrement rendus. A force d'entrer dans le détail des choses, notre administration supérieure arrête presque complètement l'action des comités et des pouvoirs locaux.

Des établissements qui ont pour but de distribuer les secours à domicile, nous devons passer à ceux qui reçoivent les malades indigents ou infirmes, c'est-à-dire, aux hôpitaux et aux hospices. Il y a entre les hôpitaux et

les hospices cette différence que les premiers étant destinés aux indigents malades, le séjour n'y est que temporaire, les autres, au contraire, étant destinés aux indigents infirmes, le séjour y est permanent, car la maladie n'est dans la vie qu'un accident, l'infirmité est un état durable : c'est d'ailleurs la seule différence que l'on rencontre entre ces deux sortes d'établissements : leur régime administratif est complètement identique.

Ordinairement les hôpitaux et les hospices sont des établissements communaux, ce qui concorde parfaitement avec ce principe que l'assistance, sauf les exceptions, est une charge de la commune. L'admission de ce principe suppose que chaque indigent a *un domicile de secours* et que la loi a fixé les conditions d'obtention de ce domicile ; c'est en effet ce qui est arrivé, du moins pour les indigents infirmes. Faisant une distinction fort juste et empreinte d'un esprit de charité et d'équité, la loi du 7 août 1854 a ordonné que si un indigent tombe malade dans une commune, aucune condition de domicile ne peut être exigée pour son admission à l'hôpital, la maladie étant un fait accidentel et temporaire, qui ne saurait que s'aggraver par des délais ; si, au contraire, d'après la même loi, un indigent infirme se présente à un hospice, on est en droit de subordonner son admission à des conditions de domicile, qui sont fixées par un règlement d'administration publique : ce qui se justifie par cette raison que l'infirmité est un état permanent, qui peut bien supporter des délais et des voyages sans être considérablement aggravé.

On ne pouvait exiger que chaque commune eût un hôpital pour recevoir ses indigents malades ou incurables ;

aussi les petites et les moyennes communes sont-elles admises à traiter avec les hôpitaux et les hospices voisins, pour y faire recevoir leurs pauvres moyennant un prix de journée fixé par le préfet d'accord avec la commission administrative de l'hospice ou de l'hôpital. Prenant en considération l'insuffisance des ressources de certaines communes, et partant du principe qu'il existe entre les communes d'un même département une solidarité qui les oblige à s'entraider l'une l'autre, l'on a admis que le département peut venir au secours des communes pauvres. C'était, par une voie détournée, arriver au même but que les Anglais avaient atteint d'une manière plus ostensible et plus régulière par la création de groupes administratifs spéciaux pour l'assistance publique, *les unions de paroisses* ; c'était aussi admettre d'une manière permanente ce que les Anglais avaient admis d'une manière accidentelle et temporaire, la répartition entre les localités les moins chargées de l'excédant de charges des localités les plus grevées. Si bon qu'il puisse être en lui-même, le principe que l'assistance doit être municipale, est nécessairement subordonné à beaucoup d'exceptions, dans un temps surtout où les facilités de communication et les besoins de l'industrie et du travail rendent la vie de l'homme beaucoup moins sédentaire qu'elle ne l'était autrefois.

Il faut un décret pour qu'un hôpital ou un hospice puisse s'établir. Contrairement au principe de notre législation, d'après lequel *administrer est le fait d'un seul et délibérer le fait de plusieurs*, les hospices et les hôpitaux sont administrés par des commissions qui se composent : 1° du maire de la commune membre né ; 2° de cinq membres nommés par le préfet, et renouvelés tous les ans par cinquième, de

manière que chacun d'eux reste cinq ans en fonctions. La présidence de la commission appartient au maire, qui, en cas de partage, a voix prépondérante. Quoique nommés par le préfet, les membres de la commission ne peuvent être révoqués individuellement ou dissous en masse que par le ministre de l'intérieur. Il peut arriver, soit en vertu de décrets spéciaux rendus sur l'avis du conseil d'État, soit en vertu de dispositions et d'ordonnances antérieures à la loi du 7 août 1851 et du décret du 23 mars 1852, que les commissions administratives des établissements très-importants soient composés de plus de cinq membres, bien que ce soit là le chiffre réglementaire. A Lyon, par exemple, la commission administrative compte depuis longtemps vingt-deux membres.

La commission administrative est chargée non-seulement de délibérer, mais encore d'agir ; ses pouvoirs cependant sont singulièrement réduits par la tutelle où la tient l'autorité supérieure. La commission peut prendre deux sortes de délibérations : les unes sont, sans approbation préalable, exécutoires par elles-mêmes, et peuvent seulement être annulées par le préfet dans les trente jours qui suivent la notification officielle. Dans cette première catégorie rentrent les délibérations par lesquelles la commission administrative règle le mode d'administration des biens et revenus des établissements hospitaliers à la tête desquels elle se trouve. Ainsi la commission décide, par exemple, si les biens doivent être affermés ou exploités en régie. Si la commission se décide pour le bail, elle a le pouvoir d'en régler les conditions, pourvu qu'il ne dépasse pas dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les biens urbains. Un bail plus long serait considéré comme un acte d'alié-

nation qui exigerait l'approbation préalable du préfet. Les délibérations de la commission sont également exécutoires par elles-mêmes, quand elles règlent le mode et les conditions des marchés pour l'entretien et pour les fournitures, dont la durée n'excède pas une année, et les travaux dont la dépense totale ne dépasse pas trois mille francs.

Les délibérations de la deuxième catégorie ne sont pas exécutoires par elles-mêmes; ce sont des propositions pour lesquelles l'initiative de la commission est indispensable, mais qui doivent être revêtues de l'approbation préalable donnée par l'autorité supérieure. Dans cette catégorie rentrent tous les actes un peu importants : les baux au-dessus de dix-huit ans pour biens ruraux et de neuf ans pour biens urbains, les travaux excédant trois mille francs, les fournitures pour plus d'une année, les aliénations, les acquisitions à titre gratuit ou onéreux, les actions judiciaires et les transactions.

Telle est l'organisation de notre administration hospitalière : on voit quels sont les liens rigoureux qui l'unissent à l'autorité supérieure. Rien n'est précaire et subordonné comme les pouvoirs des commissions administratives des hôpitaux et des hospices. Elles sont sous la dépendance absolue du préfet et ne peuvent prendre aucune résolution de quelque gravité, sans que ce magistrat, étranger généralement à la localité, n'ait le droit d'intervenir. C'est, à notre avis, une centralisation exagérée et sans raison d'être. Nous admettons qu'un droit de contrôle et de surveillance soit réservé à l'autorité supérieure, mais il est des limites raisonnables à cette surveillance et à ce contrôle : or ces limites sont singulièrement dépassées dans l'organisation de nos établissements hospitaliers. Nous voudrions que

l'autorité départementale ne se réservât qu'un petit nombre d'actes parmi les plus importants et que la commission de l'hôpital ou de l'hospice eût pleins pouvoirs pour tous les autres. Il en est des corps collectifs comme des individus : si l'on veut de leur part du zèle, de l'intelligence, de l'initiative, il ne faut pas réduire leur responsabilité et leurs pouvoirs à une dose infinitésimale. Il nous semble également conforme à l'ordre naturel des choses que les commissions des hôpitaux et des hospices communaux dépendent beaucoup moins du préfet et beaucoup plus de la commune : nous ne voyons pas pourquoi les membres des commissions administratives seraient choisis par le préfet au lieu de l'être par le conseil municipal ; tout au moins devrait-il y avoir un compromis, d'après lequel les membres des commissions administratives seraient choisis par le conseil général parmi un nombre double de candidats que présenterait le conseil municipal.

Nous n'avons plus qu'à résumer en quelques lignes les traits principaux de notre régime de bienfaisance. La société, n'agit en France, au point de vue de l'assistance publique, que comme une auxiliaire modeste de la bienfaisance privée. Le pauvre n'a pas un droit légal et reconnu aux secours de ses concitoyens ; ni l'État ni la commune ne lui assurent d'asile et de retraite : il est laissé tout entier à sa propre prévoyance, à sa propre responsabilité : et quand, dans les jours de malheur, la commune lui tend la main, c'est pour accomplir un acte charitable, non pour payer une dette sociale. Ce système est bon, et les effets en sont heureux. L'homme n'a, en définitive, aucun droit réel à ce que la société lui assure sa subsistance : et il est mauvais qu'un pareil droit soit reconnu par la législation, non-

seulement parce que les idées des populations sur la nature des rapports sociaux s'en trouvent faussées, mais encore parce que l'imprévoyance des classes laborieuses en est augmentée. Aussi trouvons-nous le régime français d'assistance publique bien supérieur en principe au régime anglais : il lui est aussi bien supérieur pour les résultats qu'il produit : tandis que la taxe des pauvres en Angleterre, dégagée de toutes les taxes accessoires qui y sont jointes, dépasse le chiffre énorme de deux cent millions de francs ; dans notre pays, la totalité des ressources de l'assistance publique, hospices, hôpitaux, bureaux de bienfaisance, tout compris, ne montait guère, dans ces dernières années, à plus de soixante-douze millions. Mais ce qui nous paraît défectueux dans l'organisation de l'assistance publique en France, c'est l'ingérence trop minutieuse de l'autorité supérieure dans les délibérations et les actes des commissions locales chargées de répartir les secours. Un homme d'une haute compétence en pareille matière, M. Augustin Cochin, écrivait, il y a quelques années : « On tend beaucoup trop à réglementer les secours, à les centraliser, à les subventionner, au lieu de laisser agir surtout le quartier, la paroisse, l'œuvre libre, l'aumône privée. » En fait d'assistance publique, la France n'a qu'une chose à apprendre de l'Angleterre, c'est à laisser un peu plus d'indépendance aux commissions locales, à ne pas entraver leur initiative et à réserver seulement à l'autorité supérieure les actes de grande importance.

On confond souvent dans l'assistance publique un service spécial qui s'y rattache à beaucoup de points de vue, mais qu'il importe cependant d'en séparer ; c'est le service des asiles d'aliénés. Le régime des aliénés dans tous les pays d'une haute civilisation, où l'on s'intéresse à la dignité et à

la liberté humaine, a été l'objet de lois nombreuses et disparates. Mais nulle part la législation en cette matière n'est aussi compliquée et aussi considérable qu'en Angleterre. Depuis quarante ans l'on compte plus de trente lois rendues à ce sujet. Le régime actuel est surtout fixé par trois lois de 1853, amendées par des actes postérieurs en 1855, 1856, 1860 et 1861. Les intérêts à sauvegarder sont nombreux et souvent contraires les uns aux autres : l'intérêt de la société, qui ne peut souffrir dans son sein des êtres dangereux, privés de la responsabilité de leurs actes, l'honneur des familles dont il importe de ménager la légitime susceptibilité, et la liberté individuelle souvent compromise par les menées insidieuses de parents avides. La difficulté de concilier tous ces intérêts recommandables a donné lieu en Angleterre à une législation tout exceptionnelle, pleine de garanties et de précautions. Les comtés sont tenus d'entretenir à leurs frais des asiles d'aliénés (*lunatics asylum*). Chaque comté est libre d'avoir un asile qui lui soit propre, ou de se concerter avec les comtés voisins pour avoir un asile commun, ou de traiter avec des établissements privés. Afin d'assurer davantage la régularité du service, la législation anglaise, comme pour l'administration des pauvres et la surveillance des fondations charitables, est entrée résolument dans la voie de la centralisation. Il a été établi à Londres un collège de commissaires des aliénés (*general board of commissioners in lunacy*) ayant pour mission de surveiller les établissements, de prévenir les séquestrations et les abus de tous genres que recèlent trop souvent les asiles d'aliénés. Pour renforcer l'action de cette commission centrale, le grand chancelier nomme deux hauts fonctionnaires pris parmi les hommes de loi, et appelés *masters in lunacy*, ayant un



traitement annuel de cinquante mille francs et centralisant dans leurs mains le contrôle et la surveillance : ces fonctionnaires sont secondés par trois inspecteurs (*visitors*), dont deux sont docteurs en médecine : le grand chancelier veille aussi à ce que les plaintes des personnes internées dans les asiles soient appréciées par un jury. La mission de tous ces fonctionnaires est purement de contrôle et de surveillance : ils n'interviennent pas dans les actes ordinaires de gestion et, suivant le grand principe de la législation anglaise, sauf quelques cas réservés, ils laissent les pouvoirs locaux libres de leurs décisions. Chaque asile d'aliénés est administré par une commission composée de membres nommés pour un an par les juges de paix du comté : cette commission locale a des attributions fort étendues : elle nomme tous les employés de l'asile, y compris le secrétaire, le trésorier et le chapelain, elle peut acheter des terrains ou des bâtiments, réparer les locaux existants, passer des baux, sans qu'aucune autorité puisse annuler ces actes : mais elle ne peut vendre ou échanger qu'avec l'autorisation du secrétaire d'État de l'intérieur ; et pareillement, quand elle veut construire, elle doit soumettre les plans des constructions à la commission centrale des aliénés et les faire approuver par le secrétaire d'État. C'est là un des meilleurs exemples de cette répartition équitable et judicieuse entre le droit de surveillance que peut revendiquer le pouvoir central et le droit de gestion qui n'appartient qu'aux comités locaux : c'est cette juste mesure que nous avons recommandée tant de fois parce qu'elle assure à l'autorité supérieure le contrôle nécessaire et à l'autorité inférieure l'initiative et la responsabilité dont elle ne saurait se passer.

Il est pourvu aux dépenses des asiles d'aliénés au moyen

d'une taxe spéciale que votent les juges de paix, administrateurs ordinaires du comté. Les mêmes magistrats peuvent faire des emprunts et les hypothéquer sur le produit de la taxe; mais les sommes empruntées doivent être amorties en 30 ans au plus.

Le régime des aliénés en France se rapproche sur beaucoup de points du régime anglais, mais il en diffère par quelques côtés qui ne laissent pas que d'avoir une grande importance. Voici d'abord les ressemblances : c'est que les asiles d'aliénés sont ordinairement des établissements départementaux, bien qu'il y en ait qui appartiennent aux communes ou aux particuliers; le rapprochement le plus grand avec le système britannique vient d'une disposition de la loi du 30 juin 1838 qui oblige chaque département à recevoir les aliénés dans un établissement spécial ou à traiter à cet effet avec un département voisin. Au point de vue purement matériel l'organisation du service est donc la même qu'en Angleterre : mais au point de vue de la gestion et surtout de la surveillance les différences sont frappantes. Tout asile d'aliénés est administré par un directeur, qui est généralement le médecin de l'établissement et qui est nommé par le ministre de l'intérieur. Ce directeur est assisté d'une commission administrative nommée par le préfet; mais les attributions de cette commission sont vraiment chétives et précaires : elle n'a aucune autorité propre et se trouve être simplement consultative : son avis est exigé comme condition indispensable des actes de gestion, mais on n'est pas tenu de le suivre et ce n'est qu'une formalité. Notre législation administrative, nous avons eu plus d'une fois l'occasion de le voir, a une grande prédilection pour ces formalités sans résultat, dont on ne trouve

guère d'exemples dans la Grande-Bretagne. Les commissions administratives sont appelées à *donner leur avis* sur le régime intérieur, sur les budgets et les comptes, sur les actes relatifs à l'administration, tels que le mode de gestion des biens, les projets de travaux, les procès à intenter ou à soutenir, les transactions, les emplois de capitaux, les emprunts, les ventes ou échanges d'immeubles, les acceptations de legs ou de donations, les pensions à servir s'il y a lieu, les traités à conclure pour le service des malades. La commission de l'hospice d'aliénés, qui, en Angleterre, sauf deux ou trois cas réservés, est omnipotente, se trouve en France complètement annihilée. C'est le directeur seul qui est chargé de l'administration intérieure de l'établissement et de la gestion des biens et revenus sous sa responsabilité personnelle. Cette autocratie du directeur n'est tempérée par aucune surveillance efficace : en effet, la haute administration que nous avons décrite, en Angleterre, n'a point d'analogue en France : on ne trouve dans notre pays, ni cette commission centrale du service des aliénés, ni ces directeurs généraux (*masters in lunacy*) qui rendent de l'autre côté de la Manche des services incontestés, ni l'habitude suivie en Angleterre de faire prononcer par un jury sur les réclamations des personnes internées. Aussi les plaintes sont-elles grandes dans notre pays et les accusations fréquentes contre notre législation actuelle des aliénés : même en faisant la part des exagérations, l'on doit reconnaître que les abus sont criants : il y a évidemment là des réformes à faire, et l'Angleterre, sur ce point, peut nous servir de modèle. A défaut de plus ample réforme, il faut constater une amélioration récente qui s'est glissée dans la loi de 1866 sur les conseils généraux. L'article 1<sup>er</sup>

de cette loi donne au conseil général le droit de régler par ses délibérations les recettes et les dépenses *des établissements d'aliénés appartenant au département*. C'est un tempérament, insuffisant il est vrai, aux pouvoirs excessifs des directeurs des asiles.

---

## CHAPITRE V

### DE L'HYGIÈNE ET DE DIFFÉRENTS SERVICES QUI SE RATTACHENT A LA POLICE.

Parmi les services collectifs, qui sont actuellement dans toutes les contrées d'une haute civilisation des services sociaux, il y en a qui ont existé de tout temps à un état plus ou moins parfait, et d'autres au contraire qui sont d'invention nouvelle et que notre siècle a pour ainsi dire découverts. Le service de la police, par exemple, a existé de toute antiquité, d'une manière plus ou moins développée il est vrai. Dès que les hommes sont sortis de l'état d'isolement et de barbarie et qu'ils ont constitué une société, si primitive qu'on la veuille supposer, il s'est organisé une force publique chargée de protéger avec une efficacité plus ou moins grande les individus, et de prêter main-forte à l'observation des mesures prises dans l'intérêt de la société et de l'ordre général. Aussi loin que l'on peut remonter dans l'histoire des sociétés humaines, on y rencontre des règlements de police et un personnel de la police. Il en est tout différemment de certains services, dont l'utilité sociale est incontestable aux yeux des peuples très-civilisés, mais qui apparaissent à l'origine comme étant principalement d'intérêt privé et ne rentrant pas dans le domaine des intérêts collectifs : parmi ces services est l'hygiène. Il a fallu que notre civilisation se développât et se raffinât singulièrement, il a

fallu une grande extension de la prévoyance publique, pour qu'on songeât à placer l'hygiène préventive parmi les matières administratives et que les États prissent des mesures pour la faire universellement observer. Aussi est-ce fort récemment que l'hygiène a acquis droit de cité et a pris place parmi les services publics, et l'on doit dire qu'il s'en faut de beaucoup que le régime sanitaire soit complètement et suffisamment organisé même dans les contrées les plus avancées d'Europe.

Ce n'est pas que de tout temps, même chez les peuples en partie barbares, l'on n'ait pris dans certaines circonstances quelques mesures hygiéniques ; dans les cas d'épidémie, par exemple, ou relativement à certaines maladies contagieuses, comme la lèpre, le moyen âge a prouvé qu'il avait quelque souci de la santé générale ; mais ces mesures étaient passagères ou s'appliquaient à des cas exceptionnels ; tout au moins étaient-elles isolées et ne présentaient-elles aucune cohésion : un système de précautions, de règlements et d'institutions destiné à faire observer l'hygiène préventive, voilà ce qui fut toujours inconnu jusqu'à notre siècle.

Il semble que la France ait été, après l'Italie toutefois, la contrée qui sentit la première la nécessité d'organiser dans les grandes villes un bon régime sanitaire. C'est à Paris tout naturellement que se firent les premiers essais de police hygiénique. Quand la police de la ville de Paris fut constituée en 1667 d'une manière plus rigoureuse et plus complète, le lieutenant général La Reynie forma une commission composée de six médecins et de six habitants notables, qui fut mainte fois consultée ; l'administration suivait ses avis, et il paraît qu'à la fin du dernier siècle

l'ensemble des mesures prises dans la capitale de la France dans l'intérêt de la salubrité était très-satisfaisant, par comparaison du moins à l'incurie du reste de l'Europe pour ces matières. Un écrivain allemand d'alors, qui a écrit le premier traité doctrinal d'hygiène publique, Pierre Franck, s'exprimait en des termes pleins d'enthousiasme sur la supériorité de la France en matière sanitaire. « J'ai trouvé à Paris, s'écrie-t-il, un modèle de ces applications courageuses de remèdes *heroïques*, qui n'échapperont jamais à la critique de certaines doctrines allemandes. Depuis plusieurs siècles la vigilance éclairée des magistrats de cette ville immense descend jusqu'aux moindres choses, et un ordre éminemment salubre confirme la valeur de la plupart des prescriptions qui proviennent de cette origine. » (Franck, *System einer vollständigen medicinischen Polizei*, 2<sup>e</sup> édit. Mannheim, 1784.)

L'écrivain allemand était de peu d'exigence et de facile enthousiasme, car il s'en fallait que l'hygiène, même à Paris, fût organisée d'une façon passable. La Société royale de médecine publiait, il est vrai, de fort intéressants écrits et se livrait à de savantes recherches sur l'origine des endémies, des épidémies et sur les moyens d'y remédier. Mais son rôle se bornait à la composition et à l'impression de mémoires; son influence n'allait qu'à inspirer quelques mesures élémentaires et fort insuffisantes.

C'est de notre siècle seulement que date, à vraiment parler, l'organisation de l'hygiène comme service public. Un arrêté, en date du 18 messidor an VIII, créa un conseil de salubrité composé de quatre membres rémunérés. Le conseil fut consulté régulièrement sur toutes les matières touchant à l'hygiène de la ville de Paris, et, quoique privé

de toute autorité propre, il ne laissa pas que d'avoir une certaine influence. Un décret du 15 décembre 1851 élargit la composition de ce corps sanitaire officiel. Il comprend actuellement quinze membres titulaires, six membres adjoints et un nombre indéterminé de membres honoraires. Certains hauts administrateurs sont en outre membres de droit du conseil. Il fut formé aussi dans chacun des arrondissements de la ville de Paris et dans ceux de St-Denis et de Sceaux des commissions d'hygiène. Le département de la Seine ne fut pas le seul de France à jouir de cette institution. De 1822 à 1832, les villes les plus importantes de notre pays, Lyon, Marseille, Lille, Nantes, Troyes, Rouen, Bordeaux, Toulouse et Versailles avaient été successivement dotées de conseils de salubrité. Mais ces conseils, établis dans quelques grandes villes, ne constituaient pas un régime homogène et général : c'étaient des anneaux isolés sur des points séparés, qui ne formaient pas une chaîne continue et n'embrassaient pas le pays tout entier. En 1836, le gouvernement eut l'idée de créer une organisation générale et définitive du régime sanitaire en France. L'Académie de médecine consultée s'empessa d'adhérer à cette résolution et fournit un plan à cet effet. Il y a loin de la résolution à l'exécution, c'est ce que prouva bientôt l'abandon de cet utile projet : la révolution de 1848 le reprit et le ministre de l'agriculture et du commerce, M. Tourret, elabora un plan nouveau. Ce plan avait le défaut d'être trop ambitieux et de reposer sur des idées radicales déplacées en pareille matière. Chaque département, chaque arrondissement, chaque canton devait avoir un conseil d'hygiène publique élu par les médecins, pharmaciens et vétérinaires. Les conseils d'arrondissement et de canton



devaient adresser des rapports au conseil départemental, qui les résumait et les transmettait avec ses propres observations au comité consultatif d'hygiène publique de France placé près du ministre de l'agriculture et du commerce. Ce plan rencontra diverses oppositions. Le conseil d'État enlevait aux conseils, dont on demandait l'institution, l'élément électif, le droit de se réunir spontanément et celui de prendre l'initiative des propositions. Des sociétés et des corporations privées qui se consacraient à l'étude des matières analogues dans les différentes localités voyaient d'un œil défavorable les créations officielles que le projet proposait.

L'étude de l'hygiène publique en France consiste plutôt dans l'examen des plans qui, à diverses époques, ont été élaborés que dans l'exposé des institutions existantes. Ces institutions manquent encore de la cohésion nécessaire et forment des pierres d'assises ou d'attente plutôt qu'un édifice achevé. L'hygiène publique est aujourd'hui régie par un décret du 18 décembre 1848, que plusieurs circulaires ministérielles ont développé. Ces différents actes énumèrent d'une manière assez complète toutes les attributions qui rentrent rationnellement dans le régime sanitaire. Mais c'est là une définition théorique et doctrinale des matières que comprend l'hygiène publique plutôt qu'une constitution rigoureuse d'un régime sanitaire officiel. Les conseils d'hygiène n'existent pas partout, et là où ils existent, selon une observation de M. Tardieu, leur rôle consiste principalement à examiner les demandes en autorisation et translation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes régis par le décret de 1840. Les rapports émanant de ces conseils sont parfois

rassemblés en recueils et publiés par les soins des conseils généraux, mais il s'en faut que tous les conseils généraux apportent le même zèle à favoriser le service de l'hygiène en pourvoyant aux frais les plus indispensables d'impressions, de voyages, etc. Une circulaire ministérielle du 26 avril 1838 établit que six conseils généraux seulement avaient inscrit au budget de cette année une somme suffisante pour ce service, cette somme variait de 3,500 à 1,200 francs. Dans beaucoup d'autres départements l'allocation était beaucoup plus faible et oscillait de 20 fr. à 300 fr.; enfin 33 départements n'avaient absolument rien fait pour l'hygiène publique. Cette négligence des pouvoirs locaux a conduit nombre de publicistes et de médecins à demander la centralisation de ce service.

Le seul conseil, on peut le dire, qui ait une véritable action et qui forme une institution sérieuse, c'est le *Comité consultatif d'hygiène publique de France*, qui comprend dix membres dont quatre docteurs en médecine, un chimiste, un ingénieur des ponts et chaussées ou des mines et un architecte.

On a créé dans les départements des *médecins des épidémies* et des *médecins cantonaux*, qui peuvent servir comme auxiliaires des comités d'hygiène. Les premiers ont été institués en 1805 ; il doit s'en trouver un dans chaque arrondissement : son rôle consiste à se transporter sur l'invitation du sous-préfet dans les localités où une épidémie a éclaté, à rechercher les circonstances locales, soit dans les habitudes des habitants, soit dans la nature même, qui peuvent lui avoir donné naissance et l'avoir propagée et à indiquer les meilleures mesures pour en arrêter les progrès et en prévenir le retour. Les médecins

cantonaux, sont d'origine plus nouvelle, ils datent de 1835 et n'existent pas dans tous les départements. C'est l'Alsace qui a emprunté à l'Allemagne cette institution : ces médecins se livrent à des études théoriques de topographie médicale et d'épidémiologie, et en outre à l'exercice pratique de la médecine rurale en faveur des indigents. Cette institution, nous le répétons, n'est pas universelle et il s'en faut de beaucoup qu'on la retrouve sur tous les points du territoire.

Telle est l'organisation morcelée de l'hygiène publique en France. On en est encore, on le voit, comme en 1836 et en 1848, à chercher le meilleur mode de constitution d'un régime sanitaire général et définitif pour tout le territoire.

La question a fait plus de progrès en Angleterre et des efforts plus décisifs ont été tentés avec persévérance pour assurer au pays et à la population les meilleures conditions hygiéniques. Ces efforts sont récents et ne datent que de trente ans au plus. Henri VIII et Élisabeth avaient émis quelques bons règlements sur la construction et l'entretien des voies publiques, des digues, des égouts, sur les professions insalubres et l'encombrement des maisons ; mais ces règlements, si tant est qu'ils aient jamais été appliqués d'une manière générale, étaient complètement tombés en désuétude. On était arrivé à ce point d'incurie qu'une loi de George IV déclarait ouvertement que chacun avait le droit d'abattre les objets qui lui étaient nuisibles, « *to the annoyance of all the king's subjects* » et de se faire justice soi-même « *of doing one's self justice* » : c'était renoncer complètement à l'action sociale en matière d'hygiène publique. Il existait cependant des comités ou jurys lo-

caux auxquels le régime sanitaire était nominalement confié : mais leur composition rendait leur existence complètement superflue. On rapporte que dans un district souvent ravagé par des fièvres contagieuses « des formes les plus graves » ce jury ou comité sanitaire comprenait douze membres dont six péagers, un marchand de fromages, trois drapiers ou tailleurs, un maçon et un entrepreneur de bâtiments : on n'y trouvait ni médecin, ni pharmacien, ni vétérinaire, aucun homme en un mot dont la profession se rattachât de près ou de loin à la science médicale. Ce jury, il n'est pas besoin de le dire, avait autant d'ignorance de sa tâche qu'il apportait de négligence à l'accomplir.

L'attention publique, excitée par les nombreuses épidémies qui ravageaient la Grande-Bretagne plus qu'aucune autre contrée, finit par se porter avec inquiétude et dans un esprit de réforme sur le régime sanitaire du pays. Le choléra avait sévèrement frappé l'Angleterre : en une seule année il avait enlevé 70,000 individus dont 30,000 adultes. Effrayé par d'aussi horribles catastrophes, le parlement résolut de prendre d'énergiques mesures pour en prévenir le retour. Ce fut l'origine de l'acte de salubrité publique (*public health act*) rendu en 1848 (11 et 12 Vict. ch. 63). Dans la première partie de cet ouvrage nous avons déjà dit quelques mots de cette loi importante qui réforma d'une manière radicale l'administration des agglomérations urbaines n'ayant pas rang de *borough*. Elle établit une administration centrale de salubrité (*general board of health*) ayant le pouvoir avec l'approbation du conseil de la reine ou la confirmation du parlement de mettre la loi en vigueur, sur la requête du dixième des contribuables, dans toutes les localités où les rapports du *registrar ge-*

neral constataient une mortalité de 23 pour 1000. Dans ces localités on établissait des comités locaux de salubrité (*local boards of health*) dont les membres étaient nommés par les contribuables et qui jouissaient des attributions les plus étendues pour toutes les matières concernant la police sanitaire. Il est à remarquer que cette loi, selon un des principes habituels, si ce n'est constants, de la législation anglaise, ne procédait pas par injonction absolue, mais que l'application en était subordonnée à la requête d'une partie des citoyens. Il fallait que le dixième des contribuables requît la création d'un comité local de salubrité, pour que ce comité fût créé. Mais en fait il était peu probable qu'il y eût, sur toute l'étendue du pays, une localité quelconque placée dans de mauvaises conditions hygiéniques où l'on ne pût réunir le dixième des contribuables pour demander que la loi de salubrité fût appliquée. L'application de cette loi n'était donc facultative qu'en principe et en apparence, en réalité on peut la regarder comme obligatoire.

Beaucoup d'autres réformes accessoires vinrent renforcer l'action de l'autorité publique en matière sanitaire. Divers actes qui modifièrent soit le régime municipal ou paroissial, soit l'administration des pauvres, introduisirent des prescriptions hygiéniques dans ces diverses branches d'administration. Il fut admis dès lors que l'État se préoccupait hautement de la salubrité publique et qu'il était résolu à prendre toutes les mesures efficaces pour la protéger ; dans l'intérêt spécial de la police sanitaire l'on divisa le pays par bassins géologiques en districts complètement indépendants des circonscriptions administratives ; on réorganisa sur de plus larges bases l'assis-

tance hygiénique donnée aux pauvres : et 3000 médecins attachés la plupart aux workhouses ou aux asiles de district furent chargés de fournir les soins médicaux aux indigents : c'était une institution analogue à celle de nos médecins cantonaux, mais une institution beaucoup plus complète et plus universelle.

On agit en même temps, selon le procédé favori de l'administration anglaise, par voie d'enquêtes ; non pas par des enquêtes accidentelles, faites avec grand fracas et donnant des résultats plus ou moins vagues et incertains, mais par des enquêtes permanentes sur les maladies régnantes et leurs causes supposées, sur les conditions hygiéniques des localités ou des personnes : on s'efforça de constituer ainsi une bonne statistique médicale : 2,193 personnes sous la surveillance de 600 inspecteurs et sous la direction de 4 inspecteurs supérieurs ont charge de recueillir les informations, ayant le pouvoir de citer devant eux tous les hommes compétents et de les faire déposer sous la foi du serment. Les comptes rendus de ces enquêtes sont publiés et sont de précieuses sources pour la solution des questions d'hygiène et de salubrité publique.

En dehors de ce système d'informations constantes, l'administration anglaise a adopté des mesures coercitives pour l'accomplissement individuel des précautions hygiéniques reconnues nécessaires. C'est ce qu'elle a fait notamment pour la vaccine. Elle s'est efforcée d'abord de propager cette coutume salubre par voie de conseil et en la rendant gratuite. Une loi de 1841 prescrivait que les frais de ce service seraient prélevés sur la taxe des pauvres, sans que les familles qui profiteraient de cette allocation fussent pour cette raison classées comme indi-

gentes. Il ne paraît pas que les résultats aient répondu à l'attente du législateur : en 1853 la vaccine est devenue obligatoire : une loi de 1858 confiait au conseil privé le soin de veiller à l'exécution de ce régime réglementaire : en 1861 une autre loi rendit plus aisée la répression des résistances individuelles en donnant aux juges de paix la faculté de punir la violation des règlements. Les parents ou tuteurs sont tenus sous peine d'amende de faire vacciner leurs enfants dans les trois mois de la naissance. L'union de paroisses est divisée à cet effet en *districts de vaccine*, placés sous la direction d'un médecin chargé de vacciner les enfants à domicile, moyennant des indemnités qui lui sont allouées sur la taxe des pauvres. Les fonctionnaires chargés d'enregistrer les naissances et les décès doivent aussi enregistrer les vaccins.

Telle est l'organisation du service sanitaire en Angleterre, organisation beaucoup plus sérieuse et plus effective que l'organisation française : on voit que, malgré son respect pour l'indépendance individuelle, le peuple anglais n'a pas reculé, pour assurer la salubrité générale, devant des règlements qui prescrivent des mesures personnelles obligatoires.

Il convient, après cet exposé des systèmes suivis par deux grandes nations, de rechercher la limite de l'action gouvernementale en matière d'hygiène, et d'indiquer les moyens les plus efficaces pour arriver avec le moins de réglementation possible à un bon régime sanitaire. Les limites de l'action gouvernementale, en pareille matière, sont précises. Quelques médecins et quelques publicistes ont réclamé l'ingérence du gouvernement dans un grand nombre d'actes de la vie privée, pour veiller à ce que les lois de

l'hygiène ne pussent être ouvertement violées. C'est ainsi que l'acte le plus important et le plus personnel de la vie de l'homme, le mariage, a été l'objet, de la part des auteurs que nous critiquons, de considérations générales qui tendraient à lui enlever son caractère d'acte de la vie privée pour en faire un acte administratif. Des hommes sérieux et d'une réelle importance scientifique, comme le docteur Orfila et M. de Mohl, le célèbre auteur de l'histoire des sciences sociales (*Geschichte der Staatswissenschaften*) ont émis l'opinion que l'État devrait intervenir dans ces unions avec un rôle plus étendu que celui de garant, qu'il serait de son devoir d'accroître de beaucoup le cercle des obstacles prohibitifs au mariage et de contrôler, dans une certaine mesure, le choix des contractants : des opinions analogues tendant à renforcer l'action de l'État ont été émises relativement à l'éducation des enfants et à beaucoup d'actes de moindre importance, l'alimentation, l'habitation. De telles doctrines sont dangereuses : elles nous entraîneraient sur une pente fatale vers cet abîme où l'individu, au nom de l'intérêt général, perd sa propre individualité et se trouve absorbé, étouffé par l'État. Il faut repousser avec énergie cette extension disproportionnée et déraisonnable de l'administration publique. Elle nous ramènerait à la situation déplorable de ces sociétés antiques où tous les actes humains, si infimes qu'ils fussent, appartenaient à la vie publique et étaient soumis aux prescriptions des magistrats.

Le rôle de l'État n'est pas d'assurer le bonheur et le bien-être de chaque individu pris en particulier ; c'est uniquement de veiller à ce que nul individu, par son propre désordre et sa propre incurie, ne porte un préjudice évident à



ses concitoyens et ne soit pour eux une occasion de danger, c'est aussi de placer la société, autant que possible et en respectant toujours la liberté individuelle, dans les conditions les plus favorables à son développement et à sa prospérité. Il en résulte, en matière d'hygiène, que l'administration n'a ni le devoir ni le droit de prescrire comme obligatoires les précautions hygiéniques qui sont d'un intérêt individuel plutôt que d'un intérêt collectif : toute sa tâche se borne à prendre les mesures indispensables pour éviter, principalement dans la disposition des choses matérielles, constructions, matières insalubres, tout ce qui peut contribuer à rendre les localités malsaines et favoriser la naissance ou la propagation de maladies et d'épidémies. Le rôle de l'administration, en matière d'hygiène, est donc plutôt négatif qu'actif ; c'est-à-dire qu'il doit consister principalement à défendre des actes nuisibles et non à ordonner des précautions utiles.

Quant à la manière dont le service doit être organisé, il nous paraît que l'on doit procéder surtout, soit par des enquêtes permanentes, soit au moyen de comités locaux consultatifs, en un mot par voie d'information : il nous semblerait téméraire de donner, ainsi que le voulait un projet de 1848, à ces conseils hygiéniques le droit de faire des injonctions et de tenir la main à ce qu'on y obéit. Le seul rôle utile, selon nous, de ces comités que nous voudrions voir aussi répandus que possible, c'est de faire des études, de donner des conseils et de suggérer des mesures. Ce serait aux autorités locales ayant le pouvoir réglementaire de faire passer ces mesures dans la pratique, selon qu'elles le jugeraient utile et équitable. En résumé, le rôle de l'administration en fait d'hygiène consiste dans la prohibition de

tous les actes évidemment nuisibles au corps collectif, ce qui rentre dans la police locale, et d'un autre côté dans la recherche constante des meilleures conditions hygiéniques et dans la propagation, par voie d'influence, non par voie d'injonction, des précautions sanitaires recommandées par la science. Or le meilleur moyen de propager ces bonnes habitudes hygiéniques et ces précautions utiles à tous, c'est l'instruction. Nous voudrions donc que l'hygiène fit partie de l'enseignement de l'école : ce serait peut-être un moyen beaucoup plus efficace que toutes les prescriptions et tous les règlements que l'on a cru devoir prendre dans certains pays et à certains moments. Un de nos médecins militaires les plus élevés et les plus distingués, le docteur Scrive, chef du service de santé dans la guerre d'Orient, écrivait quelque part : « On enseigne tout en France, sauf l'hygiène. » Il s'en faut de beaucoup que l'on enseigne tout en France, dans les écoles populaires du moins : mais à coup sûr on n'y enseigne pas l'hygiène, et il serait très-utile qu'on l'y enseignât.

Un des services les plus indispensables au bon ordre de la société et à sa constitution normale, c'est le service des actes de l'état civil. Et cependant c'est tout récemment que les actes de l'état civil, en France comme en Angleterre, ont été rangés parmi les services administratifs; ils appartenaient autrefois, il n'y a pas encore un siècle, à l'autorité ecclésiastique. C'était l'Eglise qui inscrivait les naissances, les décès, les mariages : il semblait que la constatation de ces grands faits de famille n'eût aucune importance sociale et qu'elle pût être abandonnée sans risque à des personnes qui n'étaient investies d'aucun mandat légal. Notre révolution, en sécularisant toutes les

branches de l'administration, a retiré la constatation légale de ces grands faits de famille à l'Eglise pour la confier à la mairie. C'était là une réforme nécessaire et que réclamait impérieusement notre grand principe de la liberté et de l'égalité des cultes. Placés entre les mains des maires, les registres de l'état civil peuvent être mieux surveillés, on peut tenir davantage à la régularité des écritures. Et cependant, le nouveau système a donné lieu à quelques critiques : dans nos communes rurales, si réduites et si chétives pour la plupart, le nombre des gens instruits est fort peu considérable : et comme la tenue des registres de l'état civil exige non pas seulement ces connaissances que l'on peut appeler matérielles, la lecture, l'écriture, mais encore quelques notions élémentaires de sciences plus élevées, le droit par exemple, il arrive que ces registres, spécialement pour les mentions touchant les actes irréguliers, naissances d'enfants naturels, reconnaissances, légitimations, laissent parfois beaucoup à désirer : les maires sont souvent embarrassés dans ces cas spéciaux et ne savent au juste les écritures qu'ils doivent faire : les parquets de nos procureurs nationaux sont accablés de lettres de la part des magistrats de nos communes rurales qui leur demandent des instructions sur les mentions à faire dans ces cas anormaux. D'un autre côté, le nombre de nos communes étant infini, le nombre des registres l'est également : or il peut arriver que l'on ait besoin de renseignements précis et d'actes authentiques touchant une personne dont on ignore le lieu exact de naissance, de décès ou de mariage, il en résulte des difficultés, des complications, de nombreux retards. Telles sont les objections que l'on

peut faire au système français et que l'administration anglaise a prises en grande considération afin d'opérer une réforme qui évitât ces inconvénients.

L'inscription des naissances ou des baptêmes, des enterrements ou des mariages en Angleterre était faite, jusqu'à une époque très-récente, par les ministres des différents cultes, les agents des quakers et les secrétaires des synagogues ; ce régime fut radicalement réformé par un acte de 1836 que plusieurs lois postérieures vinrent compléter. L'organisation nouvelle repose sur le principe de la centralisation la plus complète. A la tête de cette branche d'administration se trouve un bureau général (*general register office*) dont le siège est à Londres. Ce bureau est dirigé par un enregistreur général (*general registrar*) nommé par la couronne ; ce personnage a un traitement de 1200 livres sterl. (30,000 fr.). L'État supporte tous les frais du matériel ainsi que ceux des registres et des modèles du service, lesquels sont transmis par l'enregistreur général aux agents locaux.

Dans les localités « le personnel chargé de l'enregistrement des actes de l'état civil se compose : 1° d'un enregistreur-surintendant par paroisse ou union de paroisses, lequel centralise le service pour les naissances, décès et mariages ; 2° d'un enregistreur de district par subdivision de paroisse ou d'union de paroisses : celui-ci reçoit les déclarations des naissances et des décès ; 3° des enregistreurs de mariages, des ministres du culte anglican, des agents des quakers ou des secrétaires des synagogues qui sont exclusivement chargés de l'enregistrement des mariages (1) ».

(1) Institutions et taxes locales de la Grande-Bretagne. Rapport aux chambres belges, page 73.

La raison de cette distinction, qui peut paraître étrange, entre l'enregistrement des naissances ou des décès et l'enregistrement des mariages, c'est que la nouvelle loi anglaise a bien enlevé complètement aux différents cultes leur compétence pour l'enregistrement des naissances et des décès, mais qu'au contraire elle leur a laissé leur compétence pour l'enregistrement des mariages. L'on est tenu de faire enregistrer les naissances et les décès par l'enregistreur civil institué à cet effet, tandis que pour l'enregistrement des mariages on peut s'adresser, à son gré, à l'enregistreur civil des mariages ou au ministre du culte. On voit que la réforme opérée en Angleterre, en matière d'actes de l'état civil, est restée jusqu'ici incomplète, par déférence sans doute pour l'Église anglicane qu'on n'a pas osé priver d'une attribution à laquelle elle attache un grand prix.

L'enregistreur général, sous l'approbation du secrétaire d'État de l'intérieur, fait les règlements d'administration : c'est lui également qui, sous la même approbation, a le droit de fixer les circonscriptions d'enregistrement.

Il y a entre l'enregistrement des actes de l'état civil et l'organisation de l'assistance des pauvres un lien très-étroit. Les comités des tuteurs des pauvres, qui, nous l'avons vu, existent dans chaque union de paroisses, jouent un grand rôle dans le service de l'enregistrement des actes de l'état civil. C'est ainsi que le secrétaire du comité des tuteurs des pauvres de chaque paroisse ou union de paroisses est enregistreur-surintendant pour cette paroisse ou cette union. Ce sont d'un autre côté les tuteurs des pauvres qui nomment les enregis-

treurs particuliers des divers districts que comprend la paroisse ou l'union.

A la fin de chaque trimestre les enregistreurs de district envoient à l'enregistreur surintendant une copie certifiée de toutes les inscriptions faites aux livres des naissances et des décès : les livres d'enregistrement, dès qu'ils sont remplis, sont également remis à l'enregistreur-surintendant afin d'être déposés dans les archives de son bureau. Les mêmes dispositions sont prises par les personnes chargées de l'inscription des mariages. L'enregistreur-surintendant doit vérifier les diverses copies certifiées qu'il reçoit de ses subordonnés, en attester l'exactitude et les envoyer à l'enregistreur général du royaume. Après avoir subi une nouvelle vérification à Londres, ces documents sont coordonnés et formés en registres dont la réunion constitue l'état civil du royaume. (Rapport aux chambres belges 77.)

Les enregistreurs-surintendants et l'enregistreur général doivent faire dresser un *index* des registres déposés dans leurs bureaux et permettre à toute personne, moyennant un droit léger, d'y faire des recherches. Chacun peut exiger en outre, moyennant indemnité, une copie certifiée de ces actes.

Telle est l'organisation, quelque peu compliquée, du service des actes de l'état civil en Angleterre : son défaut, c'est d'être beaucoup moins commode et moins simple que notre système pour l'inscription même des actes : son mérite, c'est que les mentions sont plus régulières, plus à l'abri d'erreurs, c'est en outre que les recherches sont plus faciles et d'un résultat plus prompt.

Nous voudrions, à la fin de ce chapitre, dire quelques

mots d'un service qui se rattache par beaucoup de côtés aux précédents et qui n'est encore qu'incomplètement organisé, c'est le service des statistiques. L'utilité des statistiques, c'est-à-dire des documents précis, incontestables sur les faits sociaux les plus importants, n'a été que récemment découverte. La statistique, à vrai dire, quelque ancienne qu'elle soit à l'état conjectural et empirique, ne fait que de naître à l'état scientifique et positif. Dans l'innombrable quantité et la variété des faits qui sont du ressort de la statistique, on peut et l'on doit faire bien des catégories. On a distingué, au point de vue administratif, les *opérations générales* de statistique et les opérations de *nature spéciale*. Il serait plus aisé d'énumérer ces dernières que de délimiter les premières. Le cadastre, la statistique de la justice civile et criminelle, le tableau du commerce extérieur, sont des branches spéciales de statistique, lesquelles sont confiées à des administrations particulières. Les opérations générales de statistique sont faites par les maires, contrôlées par les commissions cantonales et départementales, et centralisées ensuite au bureau de la statistique qui dépend du ministère de l'agriculture et du commerce.

Un décret du 1<sup>er</sup> juillet 1852 a institué au chef-lieu de chaque canton une commission permanente de statistique: les membres en sont nommés par le préfet.

Il y a en matière de statistique gouvernementale deux systèmes : quelques statisticiens et parmi eux M. Moreau de Jonnés estiment que les maires et les autres agents de l'administration générale peuvent être chargés des premières opérations. D'autres statisticiens, au contraire, et parmi eux M. Joseph Garnier prétendent qu'il faut

procéder au moyen d'agents spéciaux. La France, on le voit, tient le milieu entre les deux systèmes en inclinant plutôt vers le premier. En Angleterre, au contraire, comme en Belgique, c'est le second système qui a triomphé. M. Joseph Garnier a fait ressortir l'imperfection qui résulte dans nos recensements, par exemple, de l'emploi exclusif des autorités locales et la supériorité sur ce point de l'Angleterre qui agit au moyen d'agents spéciaux. De telles questions sont trop spéciales pour que nous puissions nous y arrêter : nous ne pouvons que renvoyer le lecteur aux écrivains qui les ont traitées avec l'étendue qu'elles comportent (1).

Il y a beaucoup d'autres services de détail, dont nous aurions voulu exposer l'organisation dans les deux pays que nous étudions, mais l'étroitesse de notre cadre et la généralité de notre plan nous empêchent de fixer notre attention sur tous les services qui n'ont pas soit une grande importance absolue, soit une signification caractéristique comme indice des différences d'idées, de mœurs et d'éducation entre les deux peuples.

Pour résumer l'impression générale, qui doit résulter de l'examen des services administratifs accessoires que nous avons cru devoir étudier, il nous suffit de faire l'observation suivante : si profonde que soit, en Angleterre, la déférence pour les autorités locales, si opposé que l'on soit dans ce pays à l'ingérence administrative, on n'a jamais reculé depuis trente ans, dans les matières de nécessité évidente, devant la centralisation des services jusque-là négligés : au point de vue de l'assistance publique, de la gestion des biens des fondations

(1) Consulter Joseph Garnier, *Éléments de statistique*.



charitables, de la surveillance des asiles d'aliénés, de l'organisation du régime sanitaire, de l'enregistrement des actes de l'état civil, de la statistique, à tous ces points de vue l'Angleterre est le pays le plus centralisé de d'Europe : mais cette centralisation bien appliquée, contenue dans de justes limites, entourée des garanties nécessaires, n'a pour objet que d'assurer la bonne administration des services d'utilité générale et ne détruit pas l'autonomie et l'indépendance des autorités locales.

## CHAPITRE VI

### DES PROPRIÉTÉS COMMUNES ET DU RÉGIME AUQUEL ELLES SONT SOUMISES.

Les localités, comme l'État, peuvent avoir des propriétés : il est même très-commun qu'elles en aient. L'affectation de biens fonciers au service de quelque intérêt local est un fait matériel que l'on retrouve dans les sociétés civilisées à toutes les époques de leur histoire ; la possession indivise de fonds de terre, quelquefois considérables, par des communautés d'habitants, est aussi un des phénomènes habituels de notre état social, dans le passé plus encore que dans le présent. Or ces biens qui appartiennent ainsi à des corps collectifs sont généralement soumis à un régime particulier : ils sortent de la catégorie des propriétés ordinaires et sont presque en tout pays assujettis à une législation spéciale.

Dès l'origine le département fut constitué, en France, comme personne morale, ayant capacité pour aliéner et acquérir. Toutefois ce n'est que le décret du 9 avril 1811, qui a créé en fait le domaine départemental. Ce décret abandonnait aux départements les hôtels des préfectures et des sous-préfectures, les édifices servant aux tribunaux de première instance et d'autres bâtiments affectés aux services publics. Toutes ces constructions avaient jusque-là appartenu à l'État qui s'en dessaisissait en faveur des dé-

partements, à la condition pour ceux-ci de les entretenir et de leur conserver leur affectation. C'était, selon une juste remarque, une libéralité dans la forme, mais en réalité une charge imposée.

Ces édifices affectés aux services publics composent la presque totalité du domaine immobilier des départements : il est très-rare que ces circonscriptions aient des immeubles productifs de revenus ; on peut cependant citer quelques biens départementaux qui donnent un revenu, mais ce revenu n'est qu'occasionnel ou accessoire : il n'est presque jamais le but principal de la propriété départementale : ainsi les immeubles qui, n'étant plus affectés à un service public, sont exploités directement ou affermés en attendant la vente, les fermes modèles, encore la plupart de ces établissements sont-ils des entreprises particulières soutenues par des subventions départementales, les terrains plantés en pépinières, quelques établissements d'eaux thermales, les arbres plantés sur les routes départementales, les produits des jardins attenant aux bâtiments départementaux. Il est superflu de faire remarquer combien ces revenus ont peu d'importance : le domaine mobilier du département est, d'ordinaire, encore moins considérable ; il ne se compose guère que des meubles qui garnissent les édifices départementaux.

Si restreint que fût le domaine départemental, la législation devait en régler le mode de gestion : la loi de 1866 sur les conseils généraux l'a fait dans un esprit de libéralisme et de décentralisation. D'après cette loi, le conseil général règle, par une délibération qui n'est plus soumise à l'approbation ni du préfet ni du ministre, le mode d'administration des biens départementaux. C'est à lui de dé-

cider si ces biens seront exploités en régie ou s'ils seront affermés ; c'est à lui également qu'il appartient de fixer les conditions du bail, quelle qu'en soit la durée. Le conseil est compétent aussi pour les acquisitions à titre onéreux ou gratuit, ainsi que pour les aliénations. Il y a cependant une restriction à cette faculté d'aliéner. Le conseil général ne peut aliéner les biens affectés à un service public que lorsqu'il a le pouvoir de les déclasser : or il n'a pas ce pouvoir relativement aux hôtels de préfecture ou de sous-préfecture, aux locaux des tribunaux, aux casernes de gendarmerie et aux prisons. Pour couronner tous ces pouvoirs, le conseil général a la faculté de statuer sur les transactions concernant les droits du département. Les dispositions de la loi de 1866 sur le domaine départemental portent donc l'empreinte d'un libéralisme sincère et sans réserve : le département est vraiment maître de ses biens et ne se trouve plus dans la position d'un mineur ordinaire ou émancipé, ou bien encore d'un majeur ayant un conseil judiciaire. Nous verrons plus loin qu'il s'en faut que la loi sur les conseils municipaux ait été aussi large que la loi sur les conseils généraux.

Nous n'avons que peu de mots à dire des propriétés du comté anglais : elles sont rares et se bornent aussi presque exclusivement aux édifices affectés aux services publics : la gestion de ce domaine est en Angleterre à peu près ce qu'elle est en France. En principe les juges de paix, administrateurs ordinaires du comté, ont pleins pouvoirs pour disposer des édifices et des biens dépendant du comté ; mais en pratique il est quelques cas où ce droit se trouve infirmé par des dispositions spéciales : pour les locaux, en effet, qui sont affectés à un service d'utilité générale, le

droit d'aliéner et d'échanger se trouve dans certains cas subordonné à l'autorisation de l'administration supérieure : ainsi les autorités locales ne peuvent vendre ou échanger les bâtiments affectés au service des aliénés qu'avec l'autorisation du secrétaire d'État de l'intérieur. Les plans des constructions nouvelles doivent être soumis à la commission centrale des aliénés et recevoir l'approbation du secrétaire d'État. Ce sont là des réserves analogues à celles qu'a admises la loi de 1866 sur les conseils généraux : mais ces réserves ne s'appliquent pas, en Angleterre et en France, à la même classe d'établissements.

Le domaine communal a une importance infiniment plus grande que le domaine des provinces, des départements ou des districts : il importe donc de le considérer de plus près. Les communes ont eu dans presque tous les pays et ont encore dans quelques contrées des biens fonciers considérables productifs de revenu et capables d'amélioration : la gestion de ces propriétés est donc d'un intérêt public incontestable et le régime auquel elles sont soumises a une influence sérieuse sur la prospérité générale.

L'origine des biens communaux a donné lieu à beaucoup de discussions et à plusieurs systèmes historiques, lesquels ont eu leur contre-coup dans nos lois successives. Une première opinion regardait les biens communaux comme provenant sans exception de libéralités seigneuriales : aussi tous les biens sur lesquels la commune ne pouvait établir son droit étaient attribués au seigneur : ce fut le système de l'ordonnance de 1669 sur les eaux et forêts. Vers la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle les historiens mirent en faveur le système contraire : les communes furent regardées comme ayant une possession antérieure à l'établissement de la féodalité :

d'où l'on conclut que, en l'absence de tout acte, le seigneur ne pouvait posséder que par usurpation : ce fut le point de vue de notre législation révolutionnaire. Ces deux systèmes, quoique contraires, étaient également vrais dans une certaine mesure ; l'origine des communes, en effet, est double : les unes sont antérieures à la féodalité, ce sont les anciens municipes romains, pour celles-là la présomption des lois de la révolution se trouve justifiée ; les autres ne sont nées que par insurrection contre les seigneurs, et pour elles la présomption de l'ordonnance de 1669 n'est pas inexacte.

Laissant de côté ces discussions historiques, nous allons tracer rapidement les dispositions de la législation actuelle sur le domaine communal. La loi de 1867 donne aux conseils municipaux le droit de régler par leurs délibérations : « les acquisitions d'immeubles quand la dépense totalisée avec celle des autres acquisitions déjà votées dans le même exercice ne dépasse pas le dixième des revenus ordinaires de la commune, les conditions des baux à loyer des maisons et bâtiments appartenant à la commune, pourvu que la durée du bail ne dépasse pas 18 ans : les projets, plans et devis de grosses réparations et d'entretien, lorsque la dépense totale afférente à ce projet et aux autres projets de la même nature adoptés dans le même exercice, ne dépasse pas le cinquième des revenus ordinaires de la commune, ni en aucun cas une somme de cinquante mille francs ; l'affectation d'une propriété communale à un service communal, lorsque cette propriété n'est encore affectée à aucun service public ; l'acceptation ou le refus de dons ou legs faits à la commune, sans charges, conditions, ni affectation immobilière, lorsque ces dons et legs ne don-

nent pas lieu à réclamation. » Dans tous ces cas, s'il y a désaccord entre le conseil municipal et le maire, la délibération n'est exécutoire qu'après approbation du préfet. Le conseil municipal avait reçu antérieurement de la loi de 1837 le droit de régler le mode d'administration des biens communaux, de décider par conséquent s'ils seraient affermés ou si les habitants en jouiraient *ut singuli* ; de fixer les conditions des baux qui n'excéderaient pas 18 ans pour les biens ruraux et 9 ans pour les biens urbains : de déterminer, dans le cas de jouissance en nature, le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux, autres que les bois, ainsi, que les conditions à imposer aux parties prenantes ; enfin de régler les droits d'affouage (1) sous la réserve de se conformer aux lois forestières. Quoique cette énumération soit longue, il s'en faut que les pouvoirs que notre législation confère aux conseils municipaux soient, en pareille matière, considérables. Il faut se rappeler, en effet, que les délibérations réglementaires sont, il est vrai, exécutoires par elles-mêmes, mais que dans les trente jours qui suivent le récépissé délivré au maire par le sous-préfet, le préfet a le droit de les annuler. Ainsi les conseils municipaux sont fort loin d'avoir la libre administration du domaine communal ; ils ont l'initiative des résolutions, mais ces résolutions sont sou-

(1) L'affouage est un droit *sui generis*, qui se rapproche sur beaucoup de points de l'usufruit et de l'usage en s'en éloignant par quelques côtés. L'usager ne peut prendre de fruits que pour lui et sa famille, la loi lui interdisant d'en vendre : l'affouager, au contraire, peut vendre ce qu'il ne consomme pas. L'usufruit donne droit à tous les fruits que produit le fonds, tandis que l'affouager est limité aux produits en bois. « C'est un droit particulier qui consiste dans la jouissance d'une chose appartenant collectivement à tous les habitants de la commune. » Bathie, V, 105.

misés au veto préfectoral. Il faut remarquer, d'un autre côté, que la loi de 1867 sur les conseils municipaux a été beaucoup moins large que la loi de 1866 sur les conseils généraux. Les conseils électifs départementaux ont reçu le droit de régler les acquisitions, aliénations et échanges ; tandis que les conseils électifs communaux n'ont le droit de régler que les acquisitions, à condition même que les prix ne dépassent pas une certaine somme. C'est là une anomalie intentionnelle, qui a son explication. Le département n'a pour ainsi dire pas de patrimoine productif de revenu, et l'aliénation du domaine départemental n'est pas à redouter : les communes, au contraire, ont souvent de vastes domaines productifs que les habitants pourraient être tentés de se partager, ce que redoute notre législation actuelle.

Les biens de la commune appartiennent à la personne morale : on ne peut les considérer comme étant indivis entre les habitants : il en résulte la conséquence pratique qu'aucun habitant ne peut invoquer l'article 845 du Code civil pour demander de sortir de l'indivision : mais, du moins, quand la majorité est d'accord sur ce point, quand l'unanimité même des habitants de la commune en réclame le partage, ce partage peut-il avoir lieu ? Notre législation a varié sur ce point.

Il existe deux intérêts différents et contraires selon les points de vue auxquels on se place. Au point de vue de l'économie politique, qui considère principalement, si ce n'est uniquement, la production et qui conseille toutes les mesures propres à rendre les propriétés plus productives, il est incontestable qu'il y a un intérêt social à ce que les biens communaux soient divisés : devenus propriétés privées, répartis entre des mains habiles, les biens communaux pro-



duiraient infiniment plus, s'amélioreraient rapidement et augmenteraient la somme des denrées agricoles qui alimentent le pays. Or quand on réfléchit qu'il ressort des rapports officiels que les biens communaux comprennent 4,718,655 hectares, c'est-à-dire la onzième partie de la France, on regarde le partage des propriétés communales comme étant d'intérêt public : la production agricole de la France serait en effet considérablement accrue par cette division. D'un autre côté, au point de vue purement politique, on a trouvé des arguments pour la conservation des communaux. Une propriété commune, a-t-on dit, est un lien des plus forts et il faut garder tout ce qui peut maintenir la cohésion des populations : il est bon, ajoute-t-on, de faire quelquefois des sacrifices matériels en vue d'un résultat moral. Quelques considérations philanthropiques et charitables plaident aussi dans le sens du maintien des communaux : ils offrent une ressource permanente aux familles nécessiteuses et ils atténuent le paupérisme dans une certaine mesure, s'ils ne le préviennent pas. Telles sont les deux faces de la question : notre législation a suivi tour à tour les deux systèmes.

Jusqu'à la seconde moitié du xvii<sup>e</sup> siècle l'on semble s'être préoccupé principalement de conserver intact le domaine communal et de maintenir l'usage en nature : l'intérêt des pauvres semble avoir été le motif des dispositions qui, jusqu'en 1669, interdisaient aux communes non-seulement de vendre leurs biens, mais de les *bailler à ferme ou à louage*. Un revirement s'opéra vers la fin du xvii<sup>e</sup> siècle : l'on s'occupa moins d'assurer la subsistance des nécessiteux que de favoriser le développement des travaux publics, et l'ordonnance de 1669 sur les eaux et forêts autorisa

les communes à affermer leurs biens pour en consacrer le revenu à des dépenses d'intérêt général. Vers la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle le principe de l'inaliénabilité des communaux s'affaiblit sensiblement : l'on en vint à souhaiter et à favoriser le partage entre les habitants : on trouve un certain nombre d'édits qui permettent cette division pour les communes de différentes généralités.

La révolution adopta cette nouvelle doctrine en l'exagérant : non-seulement elle permit le partage, mais elle l'ordonna, sauf pour les bois. Tel était le système de la loi du 14 août 1792. Une loi de 1793 substitua au partage obligatoire le partage facultatif; pour que le partage fût ordonné, il suffisait qu'il fût demandé par le tiers des habitants. Cette législation présenta, paraît-il, de nombreux inconvénients pratiques, du moins excita-t-elle beaucoup de plaintes : une loi du 9 ventose an XII abrogea les lois antérieures, ce qui équivalait à prohiber le partage des communaux entre les habitants. Lors de la discussion de la loi de 1837, la Chambre des députés vota un amendement qui permettait le partage des communaux à certaines conditions : mais la Chambre des pairs repoussa cet amendement : et la loi, qui s'occupe longuement de la division des fruits entre les habitants de la commune, se tait sur le partage. Ainsi il est acquis que notre législation actuelle repousse en principe la division des biens communaux entre les habitants de la commune. Deux avis du conseil d'État ont établi que non-seulement les partages à titre gratuit, mais encore les partages à titre onéreux sont interdits ; l'aliénation ne peut en aucun cas être valable qu'à la condition de constituer une véritable vente.

Ce dernier système, auquel s'est définitivement arrêtée

notre législation, ne laisse pas que d'avoir de nombreux désavantages : à bien des reprises l'on a réclamé la mise en culture des communaux, que l'interdiction du partage condamne presque à rester en friche. L'État a pris des dispositions spéciales pour forcer les communes à améliorer leurs biens : mais il a reculé devant la mesure décisive de permettre ou d'ordonner même la division. Une loi du 19 juin 1857, en vue de faciliter l'assainissement des Landes et de la Gironde, permet à l'État, quand les communes restent dans l'inaction, de faire en leur lieu et place les travaux d'assainissement, d'ensemencement et de plantation, sauf à recouvrer ses frais par la vente d'une partie des communaux ainsi améliorés. Une loi du 28 juillet 1860, conçue dans le même sens, mais d'une application plus générale, a pour but de favoriser la mise en culture des marais et des terres incultes appartenant aux communes. L'État peut contraindre les communes à faire les travaux d'assainissement nécessaires, à la condition d'une déclaration d'utilité publique par décret rendu en conseil d'État après avis du conseil général du département. Le gouvernement a en outre le droit de contraindre la commune d'affermir pour vingt-sept ans les terrains assainis en exécution de la loi du 28 juillet 1860. Il était naturel que la question du partage des communaux fût agitée de nouveau à l'occasion de cette loi ; la commission du Corps législatif avait proposé un amendement par lequel, lorsqu'il n'y avait pas de meilleur moyen de mise en valeur, le partage pouvait être ordonné sur la demande des intéressés. Le conseil d'État crut devoir repousser cet amendement modeste et la prohibition du partage fut maintenue. Tel est le dernier état de notre législation. C'est à nos

yeux un état *défectueux* : une grande partie du sol de la France reste inculte grâce à cette prohibition : sans doute les pouvoirs que la centralisation, utile dans ce cas particulier, a conférés au gouvernement pour forcer les communes à améliorer leurs biens ne sont pas sans une certaine efficacité : mais ils ne suffisent pas pour assurer la bonne culture des communaux : il nous paraît fort regrettable que notre législation n'ait tenu aucun compte de l'amendement voté par la Chambre des députés en 1837 et de celui qui fut présenté dans le même sens par la commission du Corps législatif en 1860.

La Constitution anglaise laisse beaucoup de liberté aux localités pour la gestion de leur patrimoine. Comme il n'existe de l'autre côté de la Manche rien qui rappelle notre tutelle administrative, les actes de gestion des autorités locales n'ont besoin d'aucune homologation. Les conseils municipaux sont saisis de tous les biens appartenant aux bourgs, ils ont le droit de louer, d'acheter, d'échanger, d'hypothéquer; dans les agglomérations urbaines autres que les *boroughs* les commissions locales, instituées en vertu de l'acte de 1858, jouissent des pouvoirs qui sont attribués aux conseils municipaux pour les bourgs. Cependant le gouvernement central n'est pas sans exercer une certaine surveillance sur les actes qui dépassent les limites d'une large administration. C'est ainsi que dans des cas déterminés, spécialement pour la vente et l'échange d'immeubles, l'approbation du gouvernement est nécessaire. (Rapport aux chambres belges, page 169.) On voit donc que sur ce point la constitution anglaise ne diffère pas complètement de la législation française; mais les restrictions apportées au droit de gestion des autorités locales

sont beaucoup moins nombreuses de l'autre côté de la Manche que dans notre pays.

Les biens indivis appartenant à des communautés d'habitants et que l'on a appelés du nom générique de *communaux* n'étaient pas moins nombreux au commencement de ce siècle en Angleterre qu'en France. Ils s'y présentaient sous des aspects plus variés et avec des complications plus nombreuses. Il n'existait aucun régime général auquel ils fussent soumis. Le gouvernement n'avait pris soin ni d'en défendre ni d'en ordonner le partage : mais de très-grands inconvénients pratiques se rattachaient à l'existence de ces vastes étendues appartenant à des êtres collectifs. Une grande enquête eut lieu en 1844 sur l'origine et la situation de ces propriétés communes : la publication de volumineux et curieux documents (*Report from the select committee on common inclosure, etc.*) amena la loi de 1845 (8 et 9 Vict. c. 118) qui régla la matière en tous ses détails dans 160 articles. La simple énumération des mesures ordonnées par cet acte donnerait lieu à de longs développements et d'une difficile intelligence. Qu'il nous suffise de dire que, plus pratique et moins exclusive que la législation française, la loi anglaise fait plusieurs catégories de communaux. Il en est dont le partage ne peut être autorisé et qui doivent être réservés aux pauvres et à l'usage en commun comme promenades, endroits de récréation, etc., et il en est d'autres, au contraire, pour lesquels le partage est ordonné : la division se fait alors sous la direction de commissaires *ad hoc*. De vastes espaces ont été soustraits par l'*inclosure* à la propriété collective et après quelques années de possession à titre privatif ont acquis une plus valeur considérable. Sur ce point la législation anglaise s'est

donc inspirée des principes économiques dont il serait sage de nous pénétrer à notre tour.

Nous avons terminé l'étude des attributions des autorités locales en Angleterre et en France ; nous avons vu que les principaux services d'intérêt public étaient organisés d'une manière bien différente dans ces deux contrées. Il serait difficile cependant, au point de vue des résultats obtenus, de donner à l'une ou à l'autre des deux administrations la supériorité. Elles procèdent, il est vrai, par des moyens opposés, elles présentent par leur esprit et leurs allures un contraste complet ; il semble cependant qu'elles arrivent à des résultats à peu près analogues. L'organisation du service de la viabilité en France est tout à fait contraire à l'organisation du même service en Angleterre : et cependant il est constant que la viabilité est bonne dans les deux pays : on en pourrait dire autant de la police et des autres services. Les deux grandes nations sont, en général, au point de vue des résultats, bien administrées, et, si elles peuvent s'emprunter mutuellement tel ou tel détail, elles n'ont, ni l'une ni l'autre, au point de vue purement administratif, aucune bonne raison de changer radicalement de méthodes. Il en est autrement, il est vrai, au point de vue politique, où l'on peut trouver avec raison que le système anglais développe davantage l'initiative privée, entretient dans des conditions plus normales la vie locale et renferme dans de plus justes limites l'action du gouvernement.

---



# TROISIÈME PARTIE

## DU SYSTÈME FINANCIER DES LOCALITÉS EN FRANCE ET EN ANGLETERRE.

---

### CHAPITRE PREMIER

#### DU VOTE DE L'IMPOT OU DE L'ÉTABLISSEMENT DES BUDGETS LOCAUX.

Dans les deux parties qui précèdent nous avons examiné les traits généraux de l'administration locale en Angleterre et en France, nous en avons étudié les principaux rouages et cherché à pénétrer l'esprit qui les anime. Nous allons maintenant décrire d'une manière sommaire le mécanisme financier qui est en usage pour les localités dans chacun des deux pays. Sur aucun point l'opposition des deux constitutions n'est aussi complète ; nulle part ne ressort davantage la différence essentielle entre les principes, les mœurs et les institutions des deux peuples voisins. Dans l'esquisse rapide, que nous allons tracer, nous avons moins pour but de faire connaître des détails techniques et d'un intérêt spécial que de mettre davantage en lumière le caractère et les allures administratives des deux nations. Un esprit doué de sagacité et de profondeur pourrait par une



synthèse judicieuse et habile faire un tableau complet de l'ensemble des idées et des habitudes d'un peuple d'après le seul examen de son système financier. Rien n'est plus aisé que d'apprécier le degré de liberté et d'initiative dont jouit un pays, quand on en connaît les procédés et les lois en matière fiscale. Pour avoir la mesure de la vitalité d'une nation, nuls indices ne sont moins trompeurs que la part qui est laissée aux citoyens dans le vote, le recouvrement et le contrôle de l'impôt et que les facilités données à tout contribuable pour se rendre compte de l'emploi des deniers publics.

L'étude du système financier des localités en France et en Angleterre se divise naturellement en trois parties très-distinctes. Quelles sont d'abord les autorités qui ont le droit d'administrer les biens et de régler les budgets des provinces, des districts ou des communes et des paroisses? Quelle est ensuite l'assiette des taxes locales, que la loi permet et qui sont en usage? Quels sont enfin les procédés de comptabilité et les moyens de contrôle?

Nos regards se portent d'abord sur le département français. Nous allons retracer brièvement le mode de gestion en usage avant la loi de 1871 : nous réservons à une autre partie de cet ouvrage l'examen des modifications que cette réforme récente a apportées dans l'administration départementale. Nous éviterons ainsi une complication excessive dans un exposé, qui n'est déjà que trop hérissé de difficultés.

Le point de vue auquel s'est placé le législateur français vis-à-vis des localités, jusqu'en 1871 du moins, c'est celui d'une extrême défiance. Il les a toujours traitées comme des incapables et des mineurs : il a craint leur inexpérience,

leur prodigalité ou même leur avarice, il s'est ainsi armé contre elles de tous les pouvoirs de veto et de réformation : il a limité leur action dans une sphère des plus étroites : alors même qu'il a commencé à se départir de ces principes d'inexorable surveillance, il a cru aller jusqu'à la limite de la prudence en laissant aux localités une demi-liberté.

Dès l'origine, le département fut une personne morale, capable de posséder et d'acquérir. Mais ce n'est que le décret du 9 avril 1811, qui a constitué le domaine départemental. Par une véritable ironie, qui provenait de la détresse et de l'orgueil du Trésor, l'État abandonna à cette époque aux départements les hôtels des préfectures et des sous-préfectures, les palais de justice et autres bâtiments affectés aux services publics. Il fut d'ailleurs stipulé que l'affectation de ces immeubles devait être strictement maintenue ; la seule conséquence de la cession, c'est que les départements furent dès lors chargés des frais d'entretien. La plupart des départements français n'ont pas d'autre domaine : et l'on voit que celui-là est une occasion de dépenses, non une source de revenu. Quelquefois cependant les départements ont des fermes écoles, des terrains plantés en pépinières, des établissements d'eaux thermales, ou même des immeubles loués ou affermés. Il est même une sorte de revenu domanial, d'une faible importance, qui appartient à tous nos départements, c'est l'élagage ou l'abatage des arbres plantés le long des routes départementales. Le domaine mobilier du département se borne le plus souvent aux meubles des préfectures et des sous-préfectures, et aux archives dont les expéditions donnent lieu à la perception de certains droits : quelquefois il s'étend à des bacs ou à des ponts à péage.

Il est facile de comprendre que les produits du domaine soit mobilier, soit immobilier des départements ne tiennent qu'une faible place dans le budget des recettes de ces circonscriptions. Encore est-il, cependant, que des règles doivent avoir été fixées pour l'administration, l'aliénation, l'acquisition ou l'échange de ces biens.

La loi de 1866 sur les conseils généraux s'est montrée exceptionnellement libérale sur tous ces points. Sauf pour les immeubles, qui sont affectés à un service public, comme les hôtels des préfectures et des sous-préfectures, les palais de justice et les casernes de gendarmerie ou les prisons, les conseils généraux statuent définitivement sur les acquisitions, aliénations, échanges, baux sans limite de durée, changements de destination des propriétés départementales. A vrai dire, l'État ne courait aucun péril à se dessaisir du droit de veto ou d'autorisation en pareil cas, puisque la plupart des départements n'ont point de propriété importante en dehors des immeubles réservés comme affectés à des services publics. Les conseils généraux statuent aussi définitivement sur l'acceptation ou le refus des dons et des legs, qui leur sont faits sans charge ni affectation immobilière, quand ces dons et ces legs ne donnent pas lieu à réclamation. S'il y avait charge ou affectation immobilière, ou bien encore si la famille réclamait, il devrait être statué sur l'acceptation ou le refus par un décret rendu en conseil d'État.

Il ressort des indications précédentes que le conseil général a la pleine disposition du domaine départemental, sauf pour les immeubles affectés à un service public, mais il en ressort également que ce domaine privé départemental n'existe aujourd'hui presque pas en France ou que du

moins on ne l'y rencontre que dans des proportions embryonnaires. Le principe n'en reste pas moins précieux : il pourra se faire, en effet, avec le temps, que les propriétés des départements prennent un notable accroissement.

Il était naturel que l'État ne se désintéressât pas aussi complètement des autres actes de l'administration financière départementale. La loi de 1866 donne aux conseils généraux le droit de voter des emprunts à la double condition, que ces emprunts seront éteints dans un délai n'excédant pas douze années et qu'ils seront remboursables soit sur les ressources ordinaires, soit sur les centimes extraordinaires dont le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 2 de la même loi autorise la perception. Cette dernière clause trouvera plus loin son explication. Si l'une ou l'autre de ces deux conditions faisaient défaut, c'est-à-dire si l'amortissement dépassait douze ans, ou si, pour éteindre l'emprunt, il fallait créer des ressources spéciales, une loi serait nécessaire.

Le conseil général statue encore définitivement sur les actions à intenter ou à soutenir au nom du département, sauf les cas d'urgence dans lesquels le préfet pourrait provisoirement agir.

Les règles que nous venons d'exposer doivent paraître judicieuses et même libérales, mais voici une réserve qui remet tout en question et qui ramène l'arbitraire par une porte détournée. Quand la loi française se sert de cette formule sacramentelle « statuer définitivement », ce n'est qu'avec des restrictions dignes d'Escobar. Le chef de l'État conserve le droit d'annuler toutes ces délibérations « exécutoires par elles-mêmes » pour violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. Il va sans dire

qu'il est appréciateur souverain : la seule limite à ce droit de cassation, c'est que le décret qui annule doit être rendu dans la forme des règlements d'administration publique. Mais le chef de l'État est investi d'un pouvoir bien plus exorbitant ; c'est celui de suspendre indéfiniment l'exécution des délibérations dans quatre cas prévus aux numéros 6, 7, 15 et 16 de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1866 : ces quatre cas, il est vrai, concernent moins le patrimoine départemental que la gestion de certains services publics : dans les deux premiers, en effet, il s'agit du classement des routes et des travaux publics à exécuter sur les fonds départementaux ou la répartition entre les chemins vicinaux des subventions départementales. Dans les deux autres, il s'agit des établissements d'aliénés appartenant au département et du service des enfants trouvés.

Cette réserve, nonobstant, est caractéristique ; rien n'est plus dans les habitudes de la législation française : l'on paraît tout accorder, laisser une liberté entière aux localités ou aux particuliers ; mais il y a toujours une clause finale, qui restreint singulièrement la portée des concessions : il y a toujours une porte ouverte à l'arbitraire, qui est ainsi sans cesse prêt à rentrer dans la demeure dont il prétend s'éloigner.

Après ce rapide coup d'œil sur la gestion des biens et des intérêts départementaux nous arrivons à l'examen du budget du département. Quelles sont, aux termes de nos lois, les autorités qui sont compétentes pour régler le budget départemental et dans quelles limites, à quelles conditions, sous quelle surveillance peuvent-elles exercer ce droit ? Nous continuons à réserver pour une étude postérieure l'examen des modifications apportées à ce sujet par

la loi de 1871. Nous allons esquisser brièvement l'état de choses consacré par les lois de 1838 et de 1866.

Le préfet ayant été jusqu'ici le chef de l'administration départementale, on ne s'étonnera pas que, d'après la loi de 1838, ce soit ce magistrat qui ait mission de *présenter* le budget, sur lequel le conseil général *délibère* et qui est *réglé définitivement* par décret du chef de l'État. La législation française s'est laissée inspirer sur ce point par un esprit de défiance invétérée vis-à-vis des pouvoirs locaux : elle manifeste simultanément ces deux craintes, ou bien que le conseil général ne se laisse entraîner à une prodigalité excessive ou qu'il ne s'obstine dans une sordide avarice : c'est donc à lui forcer et à lui retenir la main tour à tour que la loi consacre ses efforts ; elle le stimule et elle l'arrête par des clauses contradictoires et elle ne lui laisse en fin de compte qu'une liberté d'action très-limitée.

Si le conseil général ne se réunissait pas ou s'il refusait de voter le budget, la loi de 1838 veut que le préfet l'établisse d'office par un arrêté pris en conseil de préfecture. Le budget doit dans tous les cas être rendu public par l'impression.

Le législateur de 1838 s'est principalement attaché à faire régner dans le budget départemental un ordre sévère, qui prévint toutes les dissipations : il a voulu parvenir à ce but en infligeant aux budgets départementaux une méthode inflexible et uniforme. Cette méthode consiste dans la division des recettes et des dépenses en quatre sections qui se correspondent.

La première section comprenait les dépenses dites ordinaires, qu'il eût été plus juste d'appeler dépenses obligatoires. La plupart d'entre elles concernaient l'entretien des

édifices consacrés à un service public (1). Il était pourvu à ces dépenses au moyen de ressources déterminées par la loi annuelle des finances qui fixe le budget de l'État. Ces dépenses sont obligatoires en ce sens que si le conseil général néglige de les voter, elles peuvent être inscrites d'office par décret au budget départemental jusqu'à concurrence des recettes correspondantes.

La seconde section était composée des dépenses que le conseil général est libre de voter ou de refuser, qui ne peuvent être par conséquent inscrites d'office au budget départemental et qui pour cette raison reçoivent le nom de *facultatives*. Elles sont essentiellement variables et la loi n'a pas essayé de les énumérer.

(1) Voici les dépenses ordinaires, d'après la loi de 1838 : 1° les grosses réparations et l'entretien des édifices départementaux ; 2° les contributions dues par les propriétés des départements ; 3° le loyer, s'il y a lieu, des hôtels de préfecture et de sous-préfecture ; 4° l'ameublement et l'entretien du mobilier de l'hôtel de la préfecture : le décret de 1852 y ajouta le mobilier et l'ameublement des hôtels de sous-préfecture ; 5° le casernement ordinaire de la gendarmerie ; 6° les dépenses ordinaires des prisons départementales ; 7° les frais de translation des détenus, des vagabonds et des forçats libérés ; 8° les loyers, mobiliers et menues dépenses des cours et tribunaux et les menues dépenses des justices de paix ; 9° le chauffage et l'éclairage des corps de garde des établissements départementaux ; 10° les travaux d'entretien des routes départementales et des ouvrages d'art qui en font partie ; 11° les dépenses des enfants trouvés et abandonnés, ainsi que celle des asiles d'aliénés pour la part afférente au département conformément aux lois ; 12° les frais de route accordés aux voyageurs indigents ; 13° les frais de publication et d'impression des listes électorales et du jury ; 14° les frais de tenue des collèges et des assemblées convoquées pour nommer les membres de la Chambre des députés, des conseils généraux et des conseils d'arrondissement ; 15° les frais d'impression du budget des recettes et des dépenses du département ; 16° la portion à la charge des départements dans les frais des tables décennales de l'état civil ; 17° les frais relatifs aux mesures qui ont pour objet d'arrêter le cours des épidémies et des épizooties ; 18° les primes fixées par les règlements d'administration publique pour la destruction des animaux nuisibles ; 19° les dépenses de garde et conservation des archives départementales.

Les dépenses de la troisième section, ainsi que les recettes qui y correspondent, sont appelées *extraordinaires*. Elles doivent être autorisées par une loi spéciale d'intérêt local, parce qu'elles nécessitent la création de ressources qui dépassent la limite fixée par les lois générales de finances.

La quatrième section comprenait les dépenses mises à la charge du département par des lois relatives à certains services tels que les chemins vicinaux, l'instruction primaire et le cadastre. Des ressources particulières sont affectées à ces dépenses : le conseil général, sans approbation d'aucune autorité supérieure, peut voter, dans la limite du maximum fixé par ces lois, les dépenses de cette catégorie qui ont pris le nom de dépenses *spéciales*.

Tel est le cadre à quatre compartiments, qui a été inventé par la loi de 1838. Cette distribution du budget, qui affectait d'être uniforme et rigoureuse, n'avait qu'une partie pratique assez insignifiante. Ce qui présentait un intérêt supérieur, c'était l'organisation des ressources destinées à subvenir à ces quatre ordres de dépenses. Ici se présente un procédé, qui a toujours été très en faveur en France et qui est complètement inconnu de l'Angleterre, c'est la constitution et la répartition de ce que l'on appelle les *fonds communs*.

Les dépenses de la première section étaient payées, en effet, d'abord avec les *centimes ordinaires*, levés annuellement en vertu de la loi de finances et affectés aux dépenses départementales sans qu'un vote du conseil général fût nécessaire : on pourvoyait, en outre, aux dépenses ordinaires avec le produit des propriétés départementales consacrées à un service public, comme l'élagage des arbres



sur les routes et le produit des prisons : enfin la part du département dans les *fonds communs* complétait les ressources destinées à la première section du budget. Ce fonds était formé par la levée d'un certain nombre de centimes additionnels, ordinairement 7 centimes, dans tous les départements; on le répartissait d'après les besoins de chaque département au point de vue des dépenses ordinaires. C'était, en réalité, une subvention des pays riches aux pays pauvres. Chaque année les préfets adressaient au ministre de l'intérieur un tableau des dépenses ordinaires dans leur département et réclamaient à l'envi des subsides. Le ministre dressait arbitrairement le tableau de répartition, qui était ensuite approuvé par le chef de l'État et inséré au Bulletin des lois. C'était donc là une curée, dont chacun s'efforçait d'obtenir la plus large part et dont la distribution dépendait des appréciations et des fantaisies du pouvoir central. Le résultat le plus clair de l'existence de ces fonds communs, ce furent en tous temps le gaspillage et la corruption.

Dans la mesure des différentes ressources, que nous venons de décrire, les dépenses de la première section sont obligatoires; elles pouvaient être inscrites d'office au budget départemental. Il est un autre cas où l'inscription d'office est possible, d'après la loi de 1838, c'est celui où le département aurait des dettes, dont il négligerait de payer les arrérages.

Le conseil général avait le droit de consacrer les recettes de la seconde section au paiement des dépenses ordinaires, mais la réciprocité était interdite.

Le budget des recettes était partagé en quatre divisions, qui correspondaient exactement à celles du budget des dépenses. Ce sont les centimes additionnels aux contributions

directes, qui font les frais principaux des budgets départementaux. Ces centimes se divisaient donc en quatre classes : 1° les *centimes ordinaires*, fixés par la loi de finances annuelle sans le concours des conseils généraux et pour cette raison appelés quelquefois *centimes législatifs* ; 2° les *centimes facultatifs*, votés par le conseil général dans la limite d'un maximum déterminé annuellement par la loi de finances : ordinairement ce maximum était de 7 centimes 6/10 : dans la limite de ce maximum le conseil général pouvait voter des contributions sans qu'aucune approbation fût nécessaire ; 3° les *centimes spéciaux*, dont le *maximum* est fixé par des lois spéciales, celles sur l'instruction primaire, le cadastre et les chemins vicinaux ; 4° les *centimes extraordinaires*, que le conseil général peut voter pour une dépense extraordinaire, mais qui ne peuvent être appliqués qu'en vertu de l'autorisation d'une loi spéciale.

Bien que le fonds commun, dont nous avons parlé plus haut, eût pour objet principal d'être réparti entre tous les départements en proportion de leurs besoins au point de vue des dépenses dites ordinaires ou obligatoires, cependant on était arrivé à admettre dans la loi de 1838 qu'une partie de ce fonds commun pourrait être consacrée aux dépenses facultatives, telles que les ouvrages d'art des routes départementales et les travaux de construction des édifices départementaux. Cette portion de la répartition, dont l'affectation était ainsi moins spéciale, recevait le nom de *deuxième fonds commun*. La quotité en était annuellement fixée par la loi de finances ; c'était aussi un décret inséré au Bulletin des lois qui distribuait cette manne entre les divers départements.

La loi de 1866 a réformé en certaines parties l'organisa-

tion antérieure. Elle a d'abord supprimé les fonds communs pour les remplacer par un secours fixe de 4 millions inscrit au budget de l'État. Cette modification n'était pas seulement nominale, elle avait une importance réelle. Elle innovait sur trois points : d'abord les ressources à distribuer sont moins considérables qu'auparavant : puis ils se prélèvent sur les fonds de l'État au lieu de se prélever sur les fonds des départements : enfin la répartition s'opère, non entre tous les départements, mais seulement entre ceux dont la situation financière est difficile.

La loi de 1866 détruisit encore la savante division du budget départemental en quatre compartiments : elle y substitua la division plus naturelle en budget ordinaire et budget extraordinaire. Le premier comprit les trois classes de recettes, appelées antérieurement centimes ordinaires, centimes facultatifs et centimes spéciaux. L'affectation particulière des centimes spéciaux n'en était pas moins maintenue : toutefois la nouvelle loi fit disparaître quelque chose de l'ancienne rigidité ; ainsi les départements, qui n'auraient pas besoin pour l'instruction primaire ou pour les chemins vicinaux de la totalité des centimes établis par les lois de 1836 et de 1850, purent désormais consacrer aux autres dépenses l'excédant de ces ressources spéciales. Les conseils généraux, qui négligeraient d'user de cette faculté, s'exposeraient même à ne recevoir aucune allocation sur le fonds de secours de quatre millions. La loi de 1866 accorda encore aux conseils généraux le droit de distribuer le budget à leur guise, c'est-à-dire d'employer les recettes de toute nature aux dépenses de toute nature. Ainsi le produit des centimes ordinaires put être consacré aux dépenses facultatives ou même extraordinaires.

C'étaient là d'importantes concessions qui accroissaient dans une large mesure la liberté d'action des autorités locales. Il ne faudrait pas croire, cependant, que le pouvoir central se désarmât complètement. Ainsi le caractère obligatoire restait à un petit nombre de dépenses, qui sont énumérées dans l'article 10 de la loi de 1866 : l'entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfecture, le casernement des brigades de gendarmerie, le loyer, le mobilier et les menues dépenses des justices de paix. Si le budget voté par le conseil général ne contenait aucune allocation pour ces services, un décret pouvait ordonner la levée d'une contribution spéciale pour y pourvoir. Le gouvernement se réservait encore un droit bien plus étendu : celui de refuser le règlement du budget départemental et de renvoyer le budget au conseil général réuni en session extraordinaire. Dans le cas où un pareil conflit s'élèverait, il n'y a aucune disposition dans la loi pour y mettre fin : le chef de l'État ayant toujours le droit de refuser le règlement du budget, sans pouvoir cependant y rien modifier de son seul agrément, il s'ensuit qu'un conflit pourrait demeurer sans issue, si la sagesse n'amenait des concessions de la part soit du chef de l'État, soit du conseil général.

Les dépenses du budget extraordinaire, d'après la loi de 1866, sont exactement les mêmes que celles qui figuraient dans la troisième section du budget distribué selon la loi de 1838. Quant aux recettes du budget extraordinaire, les voici : le produit des centimes extraordinaires votés annuellement par le conseil général dans les limites déterminées par la loi de finances ou autorisées par des lois spéciales ; le produit des biens aliénés, des dons et des legs, du remboursement des capitaux exigibles et des rentes ra-

chetées, le produit des emprunts, enfin toutes les recettes accidentelles.

Le budget du département est voté par chapitres et non par sections. Des virements ne sauraient avoir lieu sans le vote du conseil général; dans la pratique, cependant, cette règle est souvent violée et il n'est pas rare de voir le préfet prendre l'initiative des virements.

Le soin de mandater les dépenses départementales appartient aux ministres, dans la sphère qui concerne chacun d'eux; mais en fait il revient au préfet, qui exerce ce droit par délégation. Par exception, pour les routes départementales le mandatement est *sous-délégué* à l'ingénieur en chef du département. Chaque mois le préfet doit informer le ministre de l'intérieur des mandats délivrés par lui ou par les ingénieurs sous-délégués. Les paiements sont faits par les trésoriers payeurs généraux; ainsi le préfet n'a aucun maniement de fonds; il n'est pas comptable de deniers: il n'en doit pas moins rendre compte de son administration au conseil général: les observations que ces comptes suggèrent à cette assemblée sont transmis directement au ministre de l'intérieur par le président du conseil général, sans l'intermédiaire du préfet. Provisoirement arrêtés par le conseil général, les comptes ne sont réglés que par décret.

Nous avons terminé l'analyse du budget départemental, tel qu'il ressort des lois de 1838 et de 1866. Nous étudierons dans un chapitre spécial les modifications, que la loi de 1871 a apportées à cet état de choses. Que résulte-t-il des explications que nous venons de donner et quelles conclusions générales doivent ressortir de cette brève analyse? La législation s'est principalement occupée d'assurer les

allocations pour les services d'intérêt général : et assurément elle y est parvenue par le droit d'inscrire d'office certaines dépenses au budget et par l'affectation spéciale de certains centimes additionnels. Mais a-t-elle réussi à sauvegarder l'initiative nécessaire des pouvoirs locaux ainsi qu'à réaliser l'économie et l'ordre désirable dans nos budgets provinciaux ? Nous ne le croyons pas : tous les faits témoignent que l'initiative des assemblées départementales n'a jamais été chez nous ni vigoureuse ni persistante, et que l'administration de ces circonscriptions provinciales s'est montrée au plus haut degré dispendieuse et même prodigue.

Quelles peuvent donc être les causes de cet insuccès ? Toutes les précautions prises par le législateur ont eu un effet contraire à ses prévisions. Préparé par le préfet et réglé par décret, le budget n'a plus été dans la plupart des cas pour nos conseils généraux que l'objet d'un examen distrait et hâtif. Tout le travail était fait d'avance dans les bureaux, qui sont à la discrétion du préfet : il eût fallu beaucoup de temps et beaucoup de zèle pour que les assemblées départementales pussent examiner de près et modifier sérieusement le projet qui leur était présenté : les sessions étaient, d'ailleurs, trop courtes et trop espacées. Aussi arriva-t-il que dans la pratique les conseils généraux se désintéressèrent presque entièrement des comptes du département : ils n'y apportèrent qu'une attention sommaire et un contrôle illusoire ; ils auraient rencontré trop de difficultés, s'ils avaient voulu prendre leur tâche au sérieux : la plupart aimaient mieux capter les faveurs préfectorales par des complaisances mal dissimulées ou même par une soumission servile. Ainsi en sera-t-il toujours dans les choses humaines : celui qui est investi du droit de pré-

parer les comptes et qui est d'ailleurs indépendant de ceux qui ont charge de les contrôler aura toujours l'influence : le dernier mot lui appartiendra malgré tous les textes de loi. Voyez ce qui se passe pour les assemblées d'actionnaires : on n'est jamais parvenu, malgré bien des efforts, à y rendre le contrôle effectif : ainsi en était-il naguère pour nos conseils généraux, qui n'avaient pas beaucoup plus de temps à consacrer à l'examen des comptes du préfet qu'une réunion d'actionnaires n'en a pour l'étude des comptes d'un gérant.

Une autre cause aussi du peu d'économie de l'administration départementale, ce sont les fonds communs ou les secours de l'État, sous quelque nom qu'ils se déguisent. Pour les presbytères, pour les écoles, pour bien d'autres choses encore l'État répand des subventions : véritable gaspillage, qui encourage les pouvoirs locaux à accroître les dépenses au delà des ressources. Nous ne connaissons rien de plus funeste que ces subsides, qui tombent toujours en proie à l'adulation, à l'intrigue ou au mensonge. La meilleure réduction que l'on puisse faire sur le budget, c'est la suppression de ces fonds de secours qui répandent chaque année en pure perte plusieurs dizaines de millions. Les localités d'ailleurs n'y perdraient guère : ces subsides ne servent d'habitude qu'à des œuvres inutiles et d'ostentation.

Sous ces influences corruptrices et énervantes, quelles prodigalités ruineuses, scandaleuses même, ont affligé nos départements depuis bien des années ! Des hôtels de préfecture dans des villes modestes, ayant dix ou quinze mille âmes de population, ont coûté à construire jusqu'à deux ou trois millions ; dans les cités plus importantes les dépenses étaient doubles ou triples ; l'on a vu s'élever des gen-

darmeries dont le prix d'installation représentait un loyer annuel de 3,000 francs par gendarme. Comment se fait-il, dira-t-on, que les préfets aient proposé, les conseils généraux adopté et le pouvoir exécutif homologué des abus si monstrueux ? comment cela se fait-il ? mais c'est dans la nature des choses et il n'en pouvait être autrement. Si vous voulez un contrôle efficace, ayez soin que les hommes auxquels vous le confiez aient une autorité et une responsabilité réelles : ne transformez pas en formalité un examen que vous désirez attentif et sérieux : augmentez les pouvoirs de ces assemblées locales, si vous voulez que leurs membres regardent leur mandat comme une mission importante et non comme un vain titre. Gardez-vous surtout de remettre des pouvoirs presque illimités aux fonctionnaires et aux représentants de l'État : évitez aussi de choisir ces personnages parmi cette classe nomade de familles parisiennes, qui n'ont de la vie sérieuse, de l'industrie, du commerce, des affaires en un mot aucune connaissance et qui croient tout posséder par intuition. Ce sont de maldroits administrateurs et de tristes comptables que tous ces jeunes gens élevés sur les boulevards de Paris pour administrer nos provinces. Ils y apportent des idées de luxe, des habitudes de prodigalité ou d'insouciance, que l'on retrouve ensuite chez la plupart de nos préfets.

Ce n'est pas ainsi que l'on peut sauvegarder les intérêts financiers des localités : tournons-nous vers l'Angleterre pour essayer d'y découvrir quelque utile exemple.

Nous avons vu que dans ce pays l'administration des comtés est confiée à des propriétaires résidants, nommés par la reine, ayant en fait un pouvoir viager et connus sous le nom de *justices of peace* (juges de paix) : ils sont nom-



breux d'ordinaire, quelquefois une centaine : ils nomment des agents ou commis pour les seconder dans leur service : parmi ces commis les plus importants sont le greffier de paix (*clerk of the peace*), sorte de secrétaire général, et le trésorier. Le budget du comté est arrêté par trimestre dans l'assemblée générale des juges de paix. A chaque session ces magistrats règlent les comptes du trimestre qui finit et votent les taxes nécessaires pour les dépenses du trimestre qui commence, sur la proposition d'une commission élue par eux et dans leur sein. Le trésorier du comté rend ses comptes chaque trimestre à la session des juges de paix : une commission choisie par ceux-ci examine et vérifie les écritures. Un compte d'ensemble est à la fin de chaque exercice arrêté par les juges de paix : un extrait de ce compte est rendu public par l'insertion dans les journaux du pays et doit en outre être communiqué aux paroisses : un extrait semblable doit être remis au ministre de l'intérieur qui le transmet aux chambres.

Tel est, en quelques mots, le mécanisme du budget du comté. Les magistrats appelés juges de paix sont tout-puissants pour le régler : aucune autorité supérieure ou étrangère n'intervient soit pour le préparer, soit pour l'arrêter et le rendre définitif : la seule garantie contre la mauvaise gestion et la fraude, c'est la publicité, qui est aussi grande que possible. C'est seulement dans le cas où les lois y seraient violées que le ministre sur la requête du parlement pourrait prendre des mesures afin de faire respecter la légalité. Ce système est à la fois plus simple et plus efficace que le système français, c'est ce qu'il est facile de comprendre.

Dans le système français, le budget est préparé et défini-

tivement réglé par des fonctionnaires étrangers au pays, c'est-à-dire par le préfet et par le pouvoir exécutif central : en Angleterre, au contraire, ce sont les propriétaires résidants qui ont la responsabilité sans partage : c'est ce qui les distingue de nos conseillers généraux, lesquels ne faisaient jusqu'ici qu'homologuer, pour ainsi dire, un budget déjà entièrement prêt. L'on dira peut-être que les juges de paix sont aidés dans leur tâche par des commis, tels que le greffier de paix et le trésorier du comté, qui font en réalité toute la besogne et préparent les comptes et les crédits : nous ne le nions pas ; mais ces employés sont des personnages subalternes, dépendants, à la discrétion des juges de paix, tandis que le préfet est un magistrat important, placé à côté et souvent au-dessus de la plupart des conseillers généraux : d'ailleurs ce greffier de paix et ce trésorier sont eux-mêmes choisis dans la population du pays et ont des intérêts complètement conformes à ceux des autres habitants. Ainsi en Angleterre l'administration du comté est tout entière et sans réserve entre les mains des propriétaires résidants : en France, au contraire, l'administration du département est partagée en droit entre les hommes du pays et le gouvernement ou ses représentants : mais l'expérience nous apprend que dans la pratique ce sont toujours les fonctionnaires gouvernementaux et étrangers au pays qui ont eu dans les affaires départementales l'influence la plus considérable. Voilà pourquoi les deniers des comtés sont soigneusement ménagés et ne se dépensent qu'en œuvres utiles : voilà pourquoi, d'un autre côté, les deniers de nos départements sont gaspillés et s'évanouissent en œuvres de luxe et d'ostentation.

Il faut entrer un peu plus profondément dans l'économie

du budget des comtés pour y découvrir les points par lesquels il se rapproche ou il diffère du budget de nos départements. Les comtés ont à supporter les frais des locaux des cours de justice : la construction et l'entretien en sont à leur charge ; ils ont même à pourvoir aux frais de justice, sauf pour les affaires de grand criminel. Ils doivent fournir également les locaux nécessaires pour le dépôt des objets d'armement et d'équipement de la milice. La police enfin, nous l'avons vu, leur incombe tout entière, sauf les subventions qui peuvent leur être accordées par l'État à certaines conditions. Enfin ils doivent entretenir, soit isolément, soit en se réunissant entre comtés voisins, un asile d'aliénés. Toutes ces dépenses sont évidemment obligatoires, et les comtés ne sauraient s'y soustraire. Nous ne trouvons cependant rien dans la législation, qui prévoie le cas où ils refuseraient les crédits indispensables. C'est que les tribunaux en Angleterre sont compétents pour les matières administratives comme pour les affaires civiles : le shérif, le lord-lieutenant, le ministre de l'intérieur, la commission centrale des aliénés, le premier venu même, qui éprouverait un dommage par suite de la négligence des juges de paix, pourrait actionner ces magistrats. La compétence en toute matière des tribunaux et la grande situation, qui est faite en Angleterre aux personnages investis de charges judiciaires, dispense de beaucoup de précautions législatives et en particulier de toute tutelle administrative. D'ailleurs, choisis parmi les habitants du pays et dans la classe éclairée, les administrateurs du comté sont des hommes raisonnables et honnêtes qui n'iraient pas de parti pris refuser les crédits nécessaires aux services publics.

La loi anglaise craint plutôt qu'ils ne pèchent par excès

de zèle : aussi prend-elle des précautions pour prévenir les abus, mais ces garanties sont dans les restrictions posées par la loi à l'action des autorités du comté, et non pas dans la surveillance de fonctionnaires étrangers au pays. Les juges de paix, qui règlent le budget du comté, peuvent contracter des emprunts, acheter, aliéner dans des limites fixes et déterminées par des lois organiques. Ces magistrats, par exemple, peuvent faire des emprunts pour la construction et l'aménagement de prisons ou de locaux de police, à la condition que l'amortissement ait lieu en vingt ans sur le produit de la taxe de police. Ils peuvent aussi emprunter sur le produit de la taxe des aliénés, pourvu que l'amortissement s'opère en trente années. Qu'arriverait-il si ces règles étaient enfreintes ? c'est que le contribuable pourrait valablement refuser le paiement de la taxe et que les emprunts seraient déclarés nuls et non avenus par les tribunaux sur la requête des intéressés. Il a semblé au législateur anglais que cette surveillance de l'opinion publique et que la responsabilité même pécuniaire des autorités locales étaient les garanties les plus efficaces.

Pour les constructions nouvelles des édifices d'aliénés, les plans doivent être soumis aux *commissioners in lunacy*, siégeant à Londres ; il faut en outre qu'ils soient approuvés par le ministre de l'intérieur. Les plans des prisons et des travaux importants à exécuter dans ces établissements, ainsi que les règlements généraux, doivent aussi recevoir l'approbation du ministre de l'intérieur.

Tels sont les principaux traits de l'administration financière du comté anglais, quant à la compétence des autorités locales. Combien elle diffère de l'administration financière du département français, est-il besoin de le dire ?

En Angleterre, il n'y a point de fonctionnaire étranger au pays, qui ait le droit de préparer et de régler le budget. L'assemblée des juges de paix est souveraine dans les limites fixées par des lois prévoyantes : eux seuls portent toute la responsabilité de la gestion, responsabilité qui n'est pas seulement morale, mais qui peut encore être pécuniaire. Les contribuables sont chargés de veiller eux-mêmes à ce que l'administration évite les abus : si les lois étaient enfreintes, il se trouverait dans un comté plus d'un Hampden pour refuser le paiement des taxes indûment levées ; si les deniers publics étaient gaspillés par négligence ou par fraude, il se trouverait plus d'un citoyen pour traduire devant les tribunaux les administrateurs infidèles. Les lenteurs aussi sont évitées de même que le gaspillage. Il n'y a rien là de semblable à nos « délibérations exécutoires par elles-mêmes », lesquelles sont en réalité soumises à un *veto* supérieur et ne peuvent recevoir une application pratique qu'après un long délai.

Les différences entre la gestion financière du comté anglais et celle de notre département peuvent se résumer en ces deux formules : en Angleterre la responsabilité morale et même pécuniaire du vote du budget incombe uniquement à une assemblée de magistrats pris dans le pays : les tribunaux peuvent y être valablement saisis de toute plainte ; et comme il n'y a pas de contentieux administratif, chaque contribuable peut efficacement porter ses griefs devant la justice ordinaire.

Si des circonscriptions provinciales, telles que le département et le comté, nous portons nos regards sur les circonscriptions communales, la comparaison entre les deux pays, sans cesser d'être instructive, devient plus compli-

quée. En France nous n'avons qu'un seul type de commune; l'organisation y est à peu près la même pour les grandes agglomérations urbaines et pour les petits groupes ruraux; en Angleterre il y a deux types différents : les villes où fleurit dans tout son épanouissement le régime municipal; les paroisses, au contraire, dont les attributions sont plus limitées. Après avoir fait l'exposé de la gestion financière de la commune française, nous aurons donc à étudier successivement la gestion financière des villes et celle des paroisses en Angleterre.

Les deux lois de 1837 et de 1867 ont déterminé dans les moindres détails la sphère d'action des communes françaises. Nous ferons d'abord une brève esquisse des prescriptions de la première en matière de finances et nous chercherons ensuite les modifications qu'a apportées la seconde.

En vertu de l'article 17 de la loi de 1837, le conseil municipal règle par ses délibérations quatre espèces de matières : les délibérations prises sur ces objets sont exécutoires par elles-mêmes; si le préfet ne les a pas annulées dans un délai de trente jours. Or, voici les quatre cas, qui sont visés, par la loi de 1837 : 1° le mode d'administration des biens communaux; le conseil municipal peut ainsi décider que les biens seront affermés ou que les habitants, au contraire, en auront la jouissance directe; 2° s'il s'est prononcé pour la location des biens communaux, le conseil municipal fixe les conditions des baux dont la durée n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les maisons : un bail plus étendu serait considéré comme une aliénation, et le conseil municipal ne peut aliéner qu'en vertu de l'approbation préalable du préfet : il ne faudrait

pas croire cependant que la compétence du conseil municipal, même en matière de bail à court terme, fût très-considérable : il faut, en effet, que le bail soit fait aux enchères publiques, et la loi règle minutieusement la manière dont ces enchères doivent être conduites. L'adjudication une fois faite, le bail est soumis à l'approbation du préfet.

3° Si le conseil municipal s'est prononcé pour la jouissance en nature, il en détermine le mode, c'est-à-dire la répartition des pâturages et des fruits communaux, autres que les bois, lesquels sont soumis au régime forestier. Il peut établir des taxes ou des redevances pour être versées à la caisse municipale ou pour payer un pâtre commun. Ici encore la compétence du conseil est plus restreinte en réalité qu'en apparence. Il ne pourrait, en effet, statuer par une délibération réglementaire sur le mode d'administration, qu'autant qu'il ne modifierait pas un édit ou un autre acte de l'autorité souveraine antérieur à la loi du 10 juin 1793 ou même, d'une manière plus générale, à celle du 18 juillet 1837. Si la moindre modification était faite à l'un de ces actes de l'autorité souveraine, la délibération, pour être exécutoire, devrait être expressément approuvée par le préfet.

4° Le conseil municipal règle l'*affouage* sur les propriétés communales, à la condition de se conformer aux lois forestières. Nous avons déjà expliqué, dans un chapitre précédent, en quoi consistait l'*affouage*, droit *sui generis*, qui a quelques rapports avec le droit d'usage. Le conseil municipal peut établir des taxes d'affouage de même que des taxes de pâturage. Il doit cependant se conformer à certaines prescriptions légales dans la levée de ces redevances.

Tels sont les quatre cas, dans lesquels la loi de 1837 autorise le conseil municipal à prendre des délibérations dites « exécutoires par elles-mêmes » et sans approbation du préfet. Est-il besoin d'insister de nouveau sur cette ironie des mots, et de rappeler que tout en étant dénommées par la loi « exécutoires par elles-mêmes », ces délibérations peuvent être annulées dans un délai de trente jours par l'autorité préfectorale ? Ce n'est donc que l'ombre de la liberté qui a été laissée aux communes même dans ces cas de faveur si restreints. Faut-il, en outre, faire remarquer que ces quatre cas concernent uniquement ce que l'on peut appeler la petite administration et que d'ailleurs les lois administratives réduisent, en fait, à peu de chose les pouvoirs des communes pour la gestion de leurs biens ? D'après la loi de 1837, toutes les délibérations du conseil municipal, en dehors des quatre cas qui viennent d'être exposés, ne sont exécutoires qu'après l'approbation expresse du préfet ; il en est notamment ainsi pour les acquisitions, les aliénations, l'acceptation des dons et legs. Quelquefois même il faut l'agrément du ministre de l'intérieur ou un décret rendu en conseil d'État. Quant aux emprunts, d'après la loi de 1837, ils doivent être autorisés par une loi spéciale si la commune a plus de 100,000 fr. de budget, et dans le cas opposé par décret. Quand la commune a moins de 100,000 fr. de budget, une autre formalité est nécessaire pour la légalité des emprunts ; la délibération doit avoir été votée par une assemblée où sont appelés à figurer en nombre égal les conseillers municipaux et les propriétaires les plus imposés de la commune.

La brève et sèche analyse, que nous venons de donner, suffit pour faire comprendre les principes dont s'est inspiré



le législateur français ; les relations de l'État et des communes sont ainsi fixées que celles-ci sont considérées comme des mineures et celui-là comme un tuteur. Ce mot de « tutelle administrative », inconnu dans toutes les autres langues, est en France d'un usage vulgaire ; c'est une locution consacrée, qui semble naturelle et juste à force d'avoir été répétée. Les communes n'ont qu'une capacité incomplète ; l'on ne se cache pas pour dire qu'elles doivent être protégées contre leurs propres excès ; et l'on voit même des décentralisateurs, comme M. Waddington, déclarer que les communes sont et seront toujours dans un état de minorité perpétuelle à cause de leur incurable ignorance, *propter imbecillitatem animi*, comme disait des femmes le législateur antique. La discussion entre hommes d'État français porte seulement sur l'autorité qui sera chargée de cette tutelle. Les mots ont dans notre pays une considérable influence, cette expression presque burlesque de « tutelle administrative » a fait une fortune inouïe : l'on s'est habitué à regarder les communes comme des enfants, dont la destinée serait de ne jamais parvenir à l'âge adulte.

Le budget de la commune n'a jamais été aussi compliqué que le budget départemental. Les dépenses se divisent simplement en obligatoires et en facultatives : les recettes en ordinaires et en extraordinaires. A l'exception des centimes additionnels spéciaux, qui ont une destination particulière, la loi de 1837 n'a pas établi dans le budget municipal des sections de recettes affectées à des sections de dépenses : les recettes de toute nature peuvent être consacrées aux dépenses de toute nature.

Le budget de la commune est proposé par le maire, voté

par le conseil municipal, et définitivement réglé par le préfet, si la commune a moins de 100,000 francs de revenu, et par décret dans le cas contraire. Ainsi ce sont des fonctionnaires uniques, le maire d'un côté, le préfet ou le ministre de l'autre, qui préparent et qui approuvent le budget de la commune. Combien ce système est peu favorable au *selfgovernment*, c'est-à-dire à l'initiative et au contrôle des administrés, il est à peine nécessaire de le dire. Nous avons déjà fait remarquer qu'en France tout le fardeau de l'administration municipale repose sur ce personnage qui a le nom de maire. C'est lui qui tient réellement dans sa main et presque à sa discrétion les finances de la commune. Selon qu'il a des goûts d'ordre ou de dissipation, des desseins modestes, ou des visées grandioses, les finances de la commune sont ménagées ou épuisées. Il faut bien avouer que généralement c'est le second cas qui est le plus fréquent. Il ne se rencontre presque jamais en France de conseil municipal qui intervienne d'une manière minutieuse et efficace dans le vote du budget : d'un autre côté, l'on ne trouve que trop souvent des maires entreprenants, dépensiers, désireux de rendre leur gestion immortelle par quelque grande œuvre de magnificence stérile et de vaine ostentation.

Le préfet ou le chef de l'État règlent le budget de la commune : ce pouvoir comprend le droit d'y inscrire d'office les dépenses obligatoires, que le conseil municipal aurait négligées ou écartées : si la commune manquait de ressources pour faire face à ces services, un décret pourrait ordonner une contribution extraordinaire dans les limites du maximum de centimes, qui est établi par la loi de finances ; s'il y avait lieu de dépasser ce maximum, la contribu-

tion devrait être imposée par une loi spéciale. Le préfet ou le chef de l'État peuvent rejeter ou réduire les dépenses non obligatoires, votées par le conseil municipal, mais ils n'ont pas le droit de les augmenter. Les conseils municipaux peuvent inscrire au budget pour dépenses imprévues une somme qui peut être employée par le maire avec l'approbation du sous-préfet ou du préfet. Le maire peut même faire usage, sans approbation préalable, en cas d'urgence, de la somme ainsi votée pour l'imprévu : cette faculté si large accordée au maire n'existe cependant que dans les communes qui ne sont chefs-lieux ni d'arrondissement ni de département.

Nous avons vu que les dépenses des communes se divisent en deux catégories, celles qui sont obligatoires et celles qui sont facultatives (1). Les recettes se partagent aussi en

(1) L'article 30 de la loi de 1837 énumère ainsi qu'il suit les dépenses obligatoires : « 1° l'entretien, s'il y a lieu, de l'hôtel de ville ou du local affecté à la mairie ; 2° les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune ; 3° l'abonnement au *Bulletin des lois* ; 4° les frais de recensement de la population ; 5° les frais des registres de l'état civil, et la portion des tables décennales à la charge des communes ; 6° le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi, et les frais de perception ; 7° le traitement des gardes des bois de la commune et des gardes champêtres ; 8° le traitement et les frais de bureau des commissaires de police tels qu'ils sont déterminés par les lois ; 9° les pensions des employés municipaux et des commissaires de police, régulièrement liquidées et approuvées ; 10° les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien du mobilier, dans les communes chefs-lieux de canton ; 11° les dépenses de la garde nationale telles qu'elles sont déterminées par les lois ; 12° les dépenses relatives à l'instruction publique conformément aux lois ; 13° l'indemnité de logement aux curés et desservants, et autres ministres des cultes salariés par l'État, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement ; 14° les secours aux fabriques des églises et aux autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État, en cas d'insuffisance de leurs revenus, justifiée par leurs comptes et budgets ; 15° le contingent assigné à la commune,

ordinaires et en extraordinaires : celles-ci ont pour caractère d'être accidentelles, celles-là de se représenter périodiquement et régulièrement. Au reste la loi a procédé par voie d'énumération : nous ne reproduirons pas ici la nomenclature des recettes ordinaires : nous renvoyons le lecteur à l'article 31 de la loi de 1837 : en voici, d'ailleurs, les traits principaux : les recettes ordinaires les plus importantes sont : les revenus de tous les biens communaux, dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature ; le produit des centimes ordinaires affectés aux communes par les lois de finances ; la part accordée aux communes dans l'impôt des patentes, les droits de place dans les halles, foires et marchés, les permis de stationnement, les péages communaux, les concessions dans les cimetières, en un mot toutes les

conformément aux lois, dans la dépense des enfants trouvés et abandonnés ; 16° les grosses réparations aux édifices communaux, sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments militaires et les édifices consacrés au culte ; 17° la clôture des cimetières, leur entretien, et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique ; 18° les frais des plans d'alignement ; 19° les frais et dépenses des conseils de prud'hommes, pour les communes où ils siègent ; les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures, pour les communes où elles existent ; 20° les contributions et prélèvements établis par les lois sur les revenus des biens communaux ; 21° l'acquittement des dettes exigibles, et généralement toutes les autres dépenses mises à la charge des communes par une disposition des lois.

Telles sont les dépenses *obligatoires* : elles ne s'appliquent pas toutes à toutes les communes : ainsi les petites communes n'ont pas habituellement de receveurs municipaux, elles se servent des employés de l'État ; beaucoup n'ont pas de bois, ni de gardes pour les bois ; d'autres ne servent pas de pensions à leurs employés : mais ces dépenses sont dites *obligatoires* dans le sens que toute commune, qui a un receveur municipal, ou bien un garde pour ses bois, ou qui a promis des pensions à ses employés, doit pourvoir à ces engagements, et que les dépenses afférentes à ces services peuvent alors être inscrites d'office au budget par le préfet ou par le chef de l'État.

La loi n'énumère pas les dépenses facultatives, dont le champ est illimité.

taxes dont le rendement est continu ou périodique. La loi a pris soin d'énumérer également les recettes extraordinaires ; la nomenclature en est plus courte : ce sont les produits des contributions extraordinaires dûment autorisées, le prix des biens aliénés, les dons et legs, le remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées, le produit des coupes extraordinaires de bois, le produit des emprunts et de toutes autres dépenses accidentelles.

Tandis que les recettes du budget départemental peuvent comprendre quatre classes de centimes additionnels, à savoir : les ordinaires, les facultatifs, les spéciaux et les extraordinaires, l'on ne rencontre que trois espèces de centimes dans le budget municipal : les ordinaires, les spéciaux et les extraordinaires. Les premiers sont levés en vertu de la loi, sans délibération du conseil municipal ; celui-ci peut seulement déclarer qu'il n'en a pas besoin et les rejeter : faute de ce refus exprès, les centimes ordinaires seraient régulièrement levés et perçus. Les centimes spéciaux sont affectés à des destinations déterminées, c'est-à-dire aux chemins vicinaux, à l'instruction primaire et au traitement du garde champêtre : le maximum de ces centimes a été fixé par les lois qui régissent ces différents services ; dans la limite de ce maximum, les centimes spéciaux sont levés en vertu d'une délibération du conseil municipal, laquelle n'a besoin en ce cas d'aucune approbation de l'autorité supérieure. Les centimes extraordinaires, dans les cas prévus par l'article 40 de la loi de 1837, sont levés en vertu d'une autorisation spéciale, que donnent suivant les circonstances soit le préfet, soit le chef de l'État, soit le Corps législatif. La loi de 1866 sur les conseils généraux a modifié sur ce point et dans un sens libéral les dis-

positions antérieures. Désormais c'est le conseil général de chaque département qui fixe le maximum de centimes extraordinaires, que peuvent s'imposer les communes pour les travaux d'utilité publique. La même loi établit cependant que ce maximum de centimes extraordinaires ne peut dépasser 20 centimes additionnels.

La loi de 1867 sur les conseils municipaux a élargi la compétence de ces assemblées communales. Le nombre des affaires que le conseil municipal règle par ses délibérations, c'est-à-dire sans approbation préalable du préfet, a été augmenté. Aux quatre cas de la loi de 1837 il en a été ajouté neuf autres, qui sont les suivants : « Les conseils municipaux règlent par leurs délibérations les affaires ci-après désignées, savoir : 1° les acquisitions d'immeubles, lorsque la dépense totalisée avec celle des autres acquisitions déjà votées dans le même exercice ne dépasse pas le dixième des revenus ordinaires de la commune ; 2° les conditions des baux à loyer, des maisons et bâtiments appartenant à la commune, pourvu que la durée du bail ne dépasse pas dix-huit ans ; 3° les projets, plans et devis des grosses réparations et d'entretien, lorsque la dépense totale afférente à ces projets et aux autres projets de la même nature adoptés dans le même exercice ne dépasse pas le cinquième des revenus ordinaires de la commune ni, en aucun cas, une somme de 50,000 francs ; 4° le tarif des droits de place à percevoir dans les halles, foires et marchés ; 5° les droits à percevoir pour permis de stationnement et de location sur les rues, places et autres lieux dépendant du domaine public communal ; 6° le tarif des concessions dans les cimetières ; 7° les assurances des bâtiments communaux ; 8° l'affectation d'une propriété

communale à un service communal, lorsque cette propriété n'est encore affectée à aucun service public, sauf les règles prescrites par les lois particulières ; 9° l'acceptation ou le refus de dons ou legs faits à la commune sans charges ni affectation immobilières, lorsque ces dons et legs ne donnent lieu à aucune réclamation. »

En parcourant cette nomenclature, l'on ne peut se défendre d'un sentiment d'étonnement de ce qu'il ait fallu attendre jusqu'à l'année 1867 pour que ces attributions si naturelles et en réalité si modestes fussent restituées aux communes. L'on remarquera que le pouvoir d'aliéner et d'échanger ne figure pas parmi tous ces cas énumérés par la loi de 1867, non plus que parmi les cas définis par la loi de 1837 ; le pouvoir d'acquérir s'y rencontre au contraire. Il en était ainsi dans le droit romain pour certaines catégories d'incapables, qui avaient la faculté de « rendre leur position meilleure », c'est-à-dire d'acquérir, mais non pas de rendre leur position pire, c'est-à-dire d'aliéner ou de s'obliger.

Il est une clause qui vient encore diminuer singulièrement la portée des concessions faites par la loi de 1867 : « en cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal, la délibération ne sera exécutoire qu'après approbation du préfet ; » remarquable réserve, qui prouve une fois de plus la vérité du proverbe qu'on a beau chasser le naturel, celui-ci revient au galop ; en dépit de tous les efforts sincères et sérieux, que le législateur français a voulu faire depuis quarante ans pour rendre la vitalité aux circonscriptions locales, il s'est toujours insinué dans ses prescriptions quelques réticences, quelques clauses subreptices qui annulent en grande partie l'effet de ses bonnes intentions. En

donnant d'une main, il éprouve une tentation insurmontable à retenir de l'autre. L'on voit subsister chez lui un fond séculaire de défiance vis-à-vis des assemblées, une prédilection mal déguisée pour le pouvoir personnel : le maire suffit pour faire échec à tout un conseil municipal ; dans chaque commune, aux yeux de l'administration française, le pouvoir local réside non dans l'assemblée élective mais dans la personne du maire : tel est l'esprit et tel est le sens de notre législation.

Les lisières qui retenaient les communes ont été relâchées, dira-t-on ; elles peuvent maintenant marcher seules et se diriger elles-mêmes, sauf à rencontrer une main secourable dans le cas où elles viendraient à broncher. Mais voyez à quoi se réduisent, en pratique, ces réformes décentralisatrices : du rapprochement des deux lois de 1837 et de 1867, il résulte les conséquences suivantes : les délibérations réglementaires du conseil municipal se divisent en deux catégories : 1° celles qui d'après les articles 17 et 18 de la loi de 1837 sont exécutoires par elles-mêmes, soit que le maire ait été en désaccord, soit qu'il ait été en conformité de vues avec le conseil municipal, dans ces quatre cas le préfet a seulement le pouvoir d'annulation ; 2° celles qui en vertu de la loi de 1867 sont exécutoires par elles-mêmes, sous réserve du droit d'annulation du préfet, à moins qu'il n'y ait eu désaccord entre le maire et le conseil municipal, auquel cas l'approbation préalable du préfet serait nécessaire. Telle est donc l'autorité du conseil municipal, même dans ces cas de faveur, qu'il est toujours soumis au vote préfectoral et qu'il ne peut voir exécuter aucune décision, fût-elle unanime, sans l'approbation expresse ou tacite des fonctionnaires du gouvernement.



La loi de 1867 a modifié et étendu les ressources des communes. Nous avons vu que le conseil général fixe un maximum de centimes additionnels extraordinaires ne dépassant pas 20, que les conseils municipaux peuvent imposer aux communes : mais il ne faudrait pas croire que les communes ne fussent astreintes à aucune formalité pour disposer de centimes extraordinaires dans la limite du maximum fixé par les conseils généraux. Ici encore nous trouvons une de ces réserves qui sont si habituelles au législateur français en pareille matière. Dans la mesure de ce maximum, fixé par le conseil général, le conseil municipal ne peut lever que cinq centimes en vertu d'une délibération réglementaire, c'est-à-dire exécutoire par elle-même sans l'approbation préalable du préfet. Lorsque l'imposition dépasse cinq centimes, même en restant dans les limites du maximum fixé par le conseil général, la délibération n'est exécutoire qu'après l'approbation préalable du préfet. Si la commune veut dépasser le maximum établi par le conseil général, alors l'article 40 de la loi de 1837 reste en vigueur et une autorisation spéciale, donnée par le chef de l'État ou par le pouvoir législatif suivant les cas, est nécessaire. N'avions-nous pas raison de dire qu'en donnant d'une main le législateur français éprouvait une insurmontable tentation à retenir de l'autre main ?

Les emprunts remboursables sur les centimes ordinaires, ou sur les centimes extraordinaires dans la limite du maximum établi par le conseil général, sont valablement consentis en vertu d'une délibération du conseil municipal approuvée expressément par le préfet ; il faut toutefois que l'emprunt ne dure pas plus de douze ans : s'il en était autrement, un décret ou une loi serait nécessaire. La loi

de 1867 a fait aux communes un avantage ou plutôt une restitution, en soumettant désormais aux centimes additionnels les bois de l'État, qui étaient auparavant exemptés de cette charge : encore doit-on dire que la restitution n'est pas complète, puisque les bois et les forêts de l'État ne peuvent, d'après la même loi, être imposés aux centimes additionnels que pour la moitié de leur valeur.

Pour le vote des centimes additionnels, dont la levée est autorisée par la loi de 1867, la délibération n'est valable que si elle est prise par une assemblée où auront été convoqués les principaux imposés de la commune en nombre égal aux conseillers municipaux. Cette formalité n'est cependant appliquée que dans les communes ayant moins de cent mille francs de revenu.

La loi de 1867 a modifié le droit d'inscription d'office au budget municipal. Toutes les fois que les dépenses obligatoires sont suffisamment dotées et qu'aucune recette extraordinaire n'est consacrée aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, les allocations portées pour les dépenses facultatives ne peuvent être ni changées ni modifiées par l'arrêté du préfet ou par le décret qui règle le budget. Si les dépenses obligatoires étaient omises ou insuffisamment dotées, l'autorité qui règle le budget pourrait prélever sur les allocations pour dépenses facultatives afin de pourvoir d'une manière efficace aux dépenses obligatoires : ou bien encore, quand les dépenses obligatoires sont couvertes par des recettes extraordinaires, le pouvoir qui règle le budget a le droit de substituer à ces ressources extraordinaires, pour en préparer la suppression, les sommes affectées par le conseil municipal aux dépenses facultatives. Voici comment se répartit entre le préfet et le chef

de l'État la compétence pour le règlement du budget des communes et des établissements publics; les budgets des villes et des établissements de bienfaisance ayant trois millions de revenus ou plus sont réglés par décret du chef de l'État, sur le rapport du ministre de l'intérieur : les budgets des autres communes le sont par les préfets.

Les pouvoirs des autorités locales en matière de marchés d'approvisionnement ont été augmentés : désormais les conseils municipaux délibèrent valablement sur ce sujet. Les décrets de 1852 et de 1868 réservaient au chef de l'État la création des bureaux de bienfaisance; désormais ces institutions charitables seront établies par les préfets sur l'avis des conseils municipaux. Les traités à passer pour l'exécution des travaux d'ouverture de nouvelles voies publiques et de tous les autres travaux publics communaux, déclarés d'utilité publique dans les villes, sont approuvés par décrets rendus en conseil d'État: il en est de même des traités portant concession, à titre exclusif ou pour une durée de trente années, de grands services municipaux, ainsi que des tarifs et traités relatifs aux pompes funèbres.

Les dispositions de la loi de 1867, relatives aux conseils municipaux, sont applicables à Paris et à Lyon. L'article 47 de la même loi portait que, s'il y avait désaccord dans l'une de ces villes entre le préfet, remplissant les fonctions de maire, et la commission municipale, la délibération ne serait exécutoire qu'en vertu d'un décret. Il était également établi que dans ces villes aucune contribution extraordinaire ne pût être levée qu'en vertu d'une loi spéciale. La tutelle administrative de Paris et de Lyon était partagée entre le pouvoir législatif et le conseil d'État. La plupart de ces prescriptions ont perdu leur intérêt et leur valeur

par la loi de 1871 qui admet les villes de Paris et de Lyon au bénéfice du régime municipal de droit commun, et par la révolution du 4 septembre, qui a détruit l'ancien conseil d'État, sans le remplacer jusqu'ici d'une manière définitive et complète.

Nous avons brièvement examiné l'organisation budgétaire des communes en France. Quels sont les traits principaux et caractéristiques qui se dégagent de cette analyse de la législation ancienne et des lois récentes? C'est d'abord que l'administration financière des communes est partagée entre deux personnages prédominants, le maire et le préfet, et que les conseils municipaux n'ont en fait que des pouvoirs singulièrement restreints. C'est ensuite que le système hautement avoué de *tutelle administrative* autorise une intrusion perpétuelle des fonctionnaires gouvernementaux dans les moindres actes des administrations locales; c'est que cette ingérence quotidienne et tracassière a pour effet, d'étouffer dans les localités l'esprit d'initiative et le sentiment de la responsabilité personnelle; c'est qu'enfin ces formalités excessives, qui entourent et arrêtent tous les mouvements de la vie communale, sont une cause de lenteurs inouïes, d'irritation et de découragement. Le fruit de tout ce système, c'est un grand développement de la bureaucratie, c'est-à-dire de la pédanterie routinière et de l'impuissance inconsciente. Transportons-nous en Angleterre et demandons aux villes et aux paroisses les exemples ou les enseignements qui nous manquent.

Il serait difficile de trouver un contraste plus frappant que celui qui existe entre l'organisation financière de la commune française et l'organisation financière de la paroisse anglaise. Nous avons déjà dit ce qu'était la paroisse

en Angleterre, c'est la cellule embryonnaire de tout le système administratif : on la retrouve aussi bien dans les villes que dans les campagnes ; elle n'a que des organes peu nombreux, mais nettement définis ; elle ne se meut que dans une sphère étroite, mais elle y est souveraine.

Deux traits distinctifs caractérisent l'administration de la paroisse : les services n'y sont pas centralisés dans la main d'un fonctionnaire unique : c'est la généralité des contribuables qui prend directement part à la gestion et au contrôle des deniers paroissiaux. Il n'y a donc pas de budget, à proprement parler, dans la paroisse anglaise : on n'y rencontre qu'une série de comptes spéciaux, dont chacun est relatif à un service déterminé. C'est l'administration du culte et de l'église qui est historiquement la première des attributions paroissiales. L'assemblée des contribuables ou *vestry* nomme chaque année un ou deux délégués appelés marguilliers (*churchwardens*) et qui ont charge de tout ce qui touche à l'organisation matérielle du culte. Ils représentent la paroisse comme personne morale, capable d'acquiescer et d'aliéner ; ils ont mission d'ester pour elle en justice ; ils pourvoient aux dépenses avec le produit des stalles d'église : si ce revenu est insuffisant, ils ne peuvent de leur autorité propre lever aucune taxe : c'est le *vestry* ou assemblée des contribuables, qui est seul compétent pour consentir et voter une taxe d'église ; encore la loi a-t-elle mis une limite à cette imposition : elle ne peut dépasser un shelling par livre du revenu annuel des propriétés imposables. Dans ces derniers temps, la législation en ce qui concerne la taxe d'église a subi des modifications considérables : en premier lieu, il a été admis que la taxe ne pouvait être levée quand la majorité du

*vestry* s'y opposait : il fallait se contenter alors de contributions volontaires ; puis, il y a trois ans, l'on a été plus loin : un bill, réclamé depuis bien longtemps et voté plusieurs fois par la Chambre des communes, a été enfin adopté par la Chambre des lords, pour supprimer l'obligation de payer la taxe d'église alors même qu'elle aurait été régulièrement votée par le *vestry*. Ce bill, connu sous le nom *Compulsory church rate abolition bill* a transformé la taxe d'église en contribution volontaire et bénévole de la part de chaque citoyen et a réalisé ainsi, au point de vue des intérêts matériels, la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

L'assemblée paroissiale ou *vestry* délègue certaines fractions de ses pouvoirs à d'autres mandataires spéciaux ; c'est ainsi qu'elle peut nommer un comité d'inhumation (*burial board*), lequel est chargé de l'administration des cimetières, de la perception des taxes d'inhumation et même au besoin d'une taxe directe portant sur tous les contribuables. Plusieurs paroisses peuvent se réunir pour le service des cimetières. Le *vestry* nomme encore les inspecteurs des routes (*surveyors of the highways*) : ces personnages peuvent lever une taxe spéciale (*highway rate*), dans la mesure d'un maximum fixé par la loi : pour que ce maximum pût être dépassé, il faudrait l'assentiment des quatre cinquièmes des contribuables. Il peut y avoir également des inspecteurs de l'éclairage, *lighting surveyors* ; une taxe spéciale peut aussi être levée pour ce service, à la condition de ne point dépasser un maximum de six pence par livre du revenu annuel ; en outre, les propriétés bâties doivent être trois fois plus imposées pour cette taxe que les propriétés non bâties. Le nombre des mandataires paroiss-

siaux est d'ailleurs indéfini et en proportion des besoins des localités : il peut y avoir par exemple des inspecteurs des égouts et aussi une taxe spéciale pour ce service (*sewers rate*).

Nous en avons dit assez pour faire comprendre les principes qui président à l'organisation financière des paroisses. C'est l'assemblée des contribuables ou *vestry*, qui est souveraine : elle seule vote les taxes et en surveille l'emploi : elle ne délègue jamais l'ensemble de ses pouvoirs à un ou à plusieurs mandataires généraux ; mais pour chaque service, elle fait choix de quelques personnes pour lever les taxes votées par elle et pour en employer le produit. Tous ces fonctionnaires spéciaux et locaux sont élus annuellement et peuvent être réélus : suivant les cas, ils sont gratuits, indemnisés, ou rétribués. Il est certain que cette organisation est la plus libre qui se puisse concevoir : elle prévient les abus d'autorité et le gaspillage des deniers paroissiaux ; elle entretient chaque contribuable dans l'habitude de prendre part aux affaires d'un intérêt collectif ; elle développe au plus haut degré la vie locale. Nul doute qu'elle n'ait aussi des inconvénients : elle ne peut convenir qu'aux petites agglomérations où chacun se coudoie et se connaît, où les services publics sont simples et élémentaires. Aussi les grandes lois de 1848 et de 1858 se sont-elles appliquées à donner une administration plus concentrée et entièrement représentative aux agglomérations un peu importantes.

Avant de passer à l'organisation financière des bourgs ou circonscriptions urbaines, il est utile de nous arrêter quelques instants aux *unions de paroisses*. Nous avons vu ce que sont ces circonscriptions. En vertu de l'acte de 1834 l'assistance publique est placée sous la direction et le contrôle

d'une commission supérieure siégeant à Londres et qui porte le titre de « commission de la loi des pauvres ». C'est elle qui a le droit de faire les règlements nécessaires pour la marche du service. L'unité de ressort pour ce service est la paroisse ou plus généralement l'*union de paroisses*. Dans chaque paroisse ou dans chaque *union* un comité de maîtres ou tuteurs des pauvres (*board of guardians*) est élu tous les cinq ans par les *vestrys* ou assemblées des contribuables. C'est ce comité qui a charge de déterminer périodiquement par trimestre, par semestre ou par année, la somme à percevoir pour subvenir aux besoins de l'administration des pauvres dans le ressort. Il a en outre l'emploi des deniers qui proviennent de cette taxe. La loi autorise les contribuables à voter des emprunts jusqu'à concurrence de la moitié du chiffre moyen de la taxe des pauvres pendant les trois années précédentes, afin de former un fonds pour faciliter l'émigration des indigents. Les sommes empruntées doivent être amorties dans un délai de cinq ans au moyen d'un supplément extraordinaire à la taxe ; ce sont les tuteurs des pauvres qui ont la disposition de ce fonds. Ainsi l'organisation financière de tous les services présente ce caractère, que c'est toujours le vote de l'assemblée des contribuables ou de leurs délégués spéciaux qui fixe et règle les dépenses. Aucune puissance extérieure, aucun tuteur omniscient n'intervient dans ces comptes des localités.

En abordant l'organisation financière des bourgs (*boroughs*), nous devons nous attendre à un système plus rigoureux et d'un jeu plus régulier. Il faut cependant nous résoudre à rencontrer là comme partout en Angleterre un régime tout différent du nôtre.

L'un des traits les plus remarquables de l'administration



du bourg anglais, c'est que le pouvoir y réside tout entier dans le conseil municipal : le maire n'est que le président de cette assemblée ; il n'a aucune attribution propre et personnelle : il ne saurait donc y avoir de dualisme au sein de l'administration du bourg. Le conseil municipal a la gestion de tous les biens appartenant à la communauté, avec pouvoir de louer, d'acheter, de vendre, d'échanger et d'hypothéquer. Pour les actes les plus importants, la loi exige cependant l'autorisation du pouvoir central, mais ces réserves ne s'appliquent qu'à des cas graves, peu nombreux et nettement définis, comme l'aliénation ou l'hypothèque : pour tous les autres actes les conseils sont souverains, ils n'ont pas à attendre l'approbation préalable d'un fonctionnaire non plus qu'à craindre un veto étranger. Cette épée de Damoclès n'est pas suspendue sur leurs têtes.

Les bourgs ont le plus souvent des domaines, des établissements ou des capitaux productifs de revenus : ils y joignent quelquefois des monopoles, comme à Manchester l'entreprise de l'éclairage au gaz, qui est en régie au compte de la ville : ils ont aussi d'autres recettes habituelles, comme les péages sur les marchés, les droits de port, de transit, de navigation et autres. Ces ressources varient suivant les localités. Toutes les sommes provenant des causes que nous venons d'énumérer sont versées entre les mains du trésorier municipal et constituent le fonds du bourg (*boroughfund*) : sur cet ensemble de ressources l'on impute les dépenses suivantes : 1° les intérêts et l'amortissement de la dette ; 2° les traitements des magistrats de police et de justice, quand il en existe à la charge du bourg ; 3° les traitements du secrétaire municipal, du trésorier et en général de tous les employés municipaux ; 4° les frais d'impression

des listes des bourgeois ou électeurs, les avis et autres frais afférents aux élections ; 5° les dépenses d'administration de la justice, les frais de poursuite des crimes, délits et contraventions, l'entretien des maisons de détention et de correction ; 6° les dépenses de la police, s'il n'y est pourvu par une taxe spéciale ; 7° l'entretien des édifices municipaux.

Cette catégorie de dépenses correspond à celles que l'on nomme dans le budget de la commune française dépenses nécessaires ou obligatoires. Mais il n'en résulte pas que la loi ait désigné un fonctionnaire pour les inscrire d'office au budget du bourg. D'abord il n'arrive pas que les conseils municipaux se refusent à faire face à ces charges. Ensuite les tribunaux seuls seraient compétents et pourraient être saisis sur la plainte de tout intéressé, si la municipalité montrait cette excessive négligence ou cette mauvaise foi éhontée. La responsabilité collective de la commune et la responsabilité personnelle des membres du conseil municipal devant les tribunaux de droit commun rendent parfaitement superflue toute tutelle administrative.

Si les recettes, provenant des ressources que nous avons indiquées excèdent ces dépenses normales, l'excédant peut être employé aux travaux d'utilité publique et en général à tous les usages qu'adoptera le conseil municipal. Dans le cas, au contraire, où ces ressources ne suffiraient pas, la municipalité vote la taxe générale du bourg (*borough rate*). Le caractère de cette taxe est général, de telle sorte que les revenus en peuvent être consacrés aux dépenses de toute nature. Il y a, au contraire, surtout il y avait autrefois un grand nombre de taxes, dont l'affectation était spéciale : l'on peut citer, par exemple, la taxe de police (*wacht rate*

*in borough*), la taxe d'éclairage et de pavage (*lighting and paving rate*), la taxe pour les eaux (*water rate*), la taxe pour les musées (*museum rate*), la taxe pour les asiles d'aliénés (*lunatic's asylum rate*). L'on comprend que ces différentes taxes n'ont pas toutes de raison d'être dans tous les bourgs : il y a, en effet, bien des *boroughs* qui n'ont ni musée, ni système de distribution d'eau. Autrefois, toutes ces taxes étaient levées d'une manière spéciale : l'on s'est éloigné et l'on s'éloigne de plus en plus de ce système, l'on demande généralement les ressources qu'exigent ces services à des augmentations de la taxe du bourg et de la taxe des pauvres. L'on évite ainsi des formalités trop compliquées et des frais excessifs.

Nous savons que les conseils municipaux des bourgs anglais ont l'habitude de se diviser en un certain nombre de commissions permanentes, dont chacune a la charge d'un service déterminé. Il ne peut manquer de se rencontrer, parmi toutes ces sections, une commission des finances qui prépare les comptes et les crédits, que le conseil municipal en assemblée générale approuve et vote.

Les circonscriptions intermédiaires entre les bourgs et les paroisses, créées sous le nom de *districts* par les lois de 1848 et de 1858 ; ont une organisation financière qui se rapproche beaucoup de celle des *boroughs*. Le pouvoir local y est dans les mains d'une commission élue par les contribuables du ressort. Il est inutile de revenir ici sur les attributions très-vastes de ces commissions locales. Voici par quels voies et moyens elles satisfont aux nombreux services qui leur sont confiés. Elles ont le pouvoir de voter la taxe générale du district (*general district rate*) ; elles en fixent elles-mêmes le taux et elles en font la répartition dans des

formes, que nous étudierons plus loin. Cette taxe, ainsi que le dit assez son nom, est dépourvue de toute affectation déterminée : la commission locale peut en distribuer le revenu entre les différents et nombreux services qui sont de sa compétence. Elle a le pouvoir, cependant, de lever certaines taxes spéciales : par exemple, l'imposition appelée *water rate*, qui pèse sur tout occupant d'une propriété à laquelle la commission distribue de l'eau pour les usages domestiques. La commission locale peut exécuter des travaux d'intérêt privé, elle rentre alors dans ses déboursés au moyen d'une taxe spéciale (*private improvement rate*) à la charge des particuliers qui ont bénéficié des travaux. La loi a fixé un maximum à cette taxe : elle ne peut dépasser 5 p. 100 du revenu imposable des propriétés qu'elle atteint, et l'amortissement des dépenses faites dans ces conditions doit avoir lieu en trente années au plus.

Nous avons terminé la première partie de l'exposé rapide de l'organisation financière des localités en Angleterre et en France, nous avons parcouru sommairement tout ce qui concerne le vote des impôts et l'établissement des budgets locaux. Les différences entre les deux systèmes sont assez frappantes pour que dès l'abord elles sautent aux yeux du lecteur et restent fixées dans sa mémoire. Essayons cependant de les résumer en quelques traits. La France jouit d'une institution que nous avons appelée la *tutelle administrative* et que l'Angleterre ne possède ni ne nous envie. Le mécanisme de cette institution consiste en l'établissement près et au-dessus des localités de fonctionnaires du pouvoir central appelés préfets ou sous-préfets, lesquels ont mission de surveiller d'une manière continue les assemblées locales et ont le droit d'approuver ou de repousser et

d'annuler la plupart de leurs délibérations. C'est une ingérence continue dans la gestion des affaires locales. L'on peut dire que ces fonctionnaires gouvernementaux ont presque autant de puissance, sinon même plus, sur les budgets locaux que n'en ont les mandataires des localités. Ce qui résulte de cet état de choses, c'est que la responsabilité est mal répartie entre les fonctionnaires de l'état et les délégués des localités : c'est que l'habitude de l'initiative, l'esprit d'entreprise et le goût du contrôle se perdent dans les départements et dans les communes : l'inertie, le découragement, par suite le gaspillage, voilà les fruits du système. Un autre défaut de notre régime, c'est l'omnipotence du maire dans la commune : c'est lui qui prépare le budget que le préfet doit régler définitivement. Il semble que nous ayons tout disposé pour créer sur tous les points de notre territoire et dans toutes les sphères de l'administration une nuée de petits tyrans, irresponsables en fait, si ce n'est en droit.

- Bien différent est le régime anglais. Les localités sont maîtresses de leurs budgets et de leurs comptes : elles ne donnent jamais de mandat général à un fonctionnaire unique, lequel bientôt se transformerait en maître. Elles n'ont pas à craindre l'intrusion de personnages étrangers, accrédités près d'elles ou même au-dessus d'elles par le pouvoir central. Ce dernier ne s'est réservé que deux ou trois cas très-précis, où son approbation doit être requise et obtenue. Combien ce régime développe l'initiative, le contrôle, l'intérêt de tous à la chose publique, il est superflu de le démontrer. Mais quelle est dans ce système la sauvegarde des particuliers et de l'État lui-même ? Ce sont les limites fixées par la loi au taux de certaines taxes locales :

c'est ensuite la vigilance des contribuables : c'est surtout la puissance, l'autorité, l'indépendance des tribunaux de droit commun, qui sont aussi compétents en matière administrative qu'en matière civile et qui peuvent être saisis à chaque instant par le contribuable.

---

## CHAPITRE II

### DE L'ASSIETTE DE L'IMPOT OU DE LA NATURE DES TAXES LOCALES.

Nous avons étudié l'établissement des budgets locaux en Angleterre et en France et nous avons recherché la compétence des diverses autorités pour le vote des taxes du département ou du comté, de la commune ou du bourg et de la paroisse. Il importe maintenant de décrire d'une manière générale l'assiette des taxes locales dans les deux pays. Cette nouvelle étude présente un intérêt économique aussi bien qu'un intérêt politique. Mille questions se rattachent à l'assiette des contributions que les localités sont autorisées à établir.

Le chapitre précédent aura déjà jeté quelque lumière sur la nature des taxes locales en Angleterre et en France. Nous avons vu que le département français n'avait que rarement un domaine productif de revenu, à l'exception des maigres profits que donne l'élagage et l'abattage des arbres des routes départementales. Il n'est pas un département en France, qui puisse faire figurer dans son budget comme un chapitre important le produit de son domaine. C'est donc avec des impôts que nos circonscriptions provinciales doivent subvenir à la presque totalité de leurs dépenses. La nature des impôts départementaux a également été indiquée dans le chapitre qui précède : ce sont des suppléments aux contributions directes levées par l'État qui

viennent alimenter le budget des recettes de nos départements. La loi de messidor an IV, qui mettait à la charge des départements certaines dépenses d'administration, leur attribua, pour y pourvoir, des *sous additionnels*, qui ne pouvaient, en aucun cas, excéder le cinquième des contributions directes. Diverses lois postérieures élargirent et modifièrent tour à tour ce système. Nous ne nous perdrons pas dans ce dédale de prescriptions de détail et nous nous bornerons à jeter un coup d'œil d'ensemble sur la législation actuelle.

Les *sous additionnels* ont été remplacés par les *centimes additionnels* : c'est là un changement de dénomination, qui tient à l'introduction du système décimal et qui n'a aucune importance pratique. Les centimes, levés en conformité avec les prescriptions de la loi de 1837 et qui rentraient dans les deux catégories des recettes départementales appelées *centimes ordinaires* et *centimes facultatifs*, pèsent uniquement sur la contribution foncière et sur la contribution personnelle et mobilière. Les centimes dits *spéciaux*, c'est-à-dire levés en vertu de certaines dispositions de lois organiques et ayant une affectation déterminée, ont une autre assiette. Ceux d'entre eux qui sont levés en vertu de la loi sur le cadastre portent uniquement sur la contribution foncière : la contribution personnelle et mobilière en est exempte. Tous les autres centimes dits *spéciaux*, entre autres ceux qui sont levés en vertu de la loi sur l'instruction primaire et de la loi sur les chemins vicinaux, sont établis sur les quatre contributions directes, c'est-à-dire non-seulement sur la contribution foncière ou sur la personnelle et mobilière, mais encore sur les portes et fenêtres et sur les patentes. Tous les centimes extraordinaires ont la



même assiette que les précédents, c'est-à-dire reposent sur les quatre contributions directes. La loi de 1866 sur les conseils généraux a développé ce principe, et a établi que tout centime ordinaire ou extraordinaire levé en sus de ceux autorisés à cette époque doit porter sur chacune des quatre contributions directes. Le législateur se proposait ainsi de faire contribuer la propriété mobilière un peu plus que par le passé aux charges départementales.

Ainsi les centimes additionnels départementaux ont deux modes d'assiette différents : les uns, ce sont les plus anciens, ceux qui forment les deux premières catégories de la loi de 1837, portent seulement sur la contribution foncière et sur la personnelle et mobilière ; les autres, ce sont les plus nouveaux, c'est-à-dire les centimes dits *spéciaux* affectés aux chemins vicinaux et à l'instruction primaire, en outre tous les centimes extraordinaires et tous ceux qui ont pris naissance depuis la loi de 1866, sont établis sur les quatre contributions directes. Quel est l'effet de cette assiette de l'impôt départemental ? Il est visible que la propriété foncière contribue beaucoup plus que la richesse mobilière aux dépenses du département. Si nous ouvrons un document officiel, le *Compte définitif des recettes de l'exercice 1867*, nous y voyons que le nombre moyen des centimes additionnels départementaux a été de plus de 45 sur la contribution foncière, de 20 seulement sur les portes et fenêtres et de 22 sur les patentes. La contribution personnelle et mobilière supportait sensiblement le même nombre de centimes départementaux que la contribution foncière : mais on sait que le principal de la première est beaucoup moins élevé que celui de la seconde.

L'on peut dire avec raison que la terre retire surtout un

avantage direct de la bonne gestion départementale, que par conséquent il n'y a aucune injustice à l'imposer davantage pour ce genre de services. Ce sont, en effet, les travaux publics, qui tiennent la plus grande place dans le budget des départements, et c'est la propriété foncière qui gagne le plus à l'extension de ces travaux. Aussi n'y a-t-il rien d'exorbitant à faire porter sur elle la plus grande partie du poids des dépenses départementales. On est d'autant plus fondé à le faire, que l'État n'a cessé de réduire depuis le commencement du siècle la part qu'il prélève dans l'impôt foncier et qui est appelée le *principal* de l'impôt. L'on sait que ce principal, qui avait été fixé à 240 millions sous la première révolution, s'est trouvé abaissé par des réductions successives au chiffre de 170 millions en 1867 : encore la France comptait-elle à cette époque trois départements de plus et les propriétés bâties se sont infiniment développées en nombre et en valeur. La propriété foncière n'est donc nullement fondée à se plaindre en bloc de ce qu'elle contribue pour la plus grande part aux dépenses du budget départemental. Mais voici sur quel point certains propriétaires fonciers peuvent avec raison récriminer.

Les centimes additionnels, départementaux ou communaux, viennent chaque année s'ajouter en nombre plus considérable au principal prélevé pour le compte de l'État. Or la répartition du principal de l'impôt foncier et par conséquent aussi des centimes additionnels qui y sont greffés se fait d'après des évaluations cadastrales anciennes, dont un grand nombre remonte à plus de cinquante ans. Il en résulte une inégalité quelquefois monstrueuse entre les parts contributives de propriétés de même valeur. Depuis cinquante ans certaines terres ont

doublé, triplé, quelquefois décuplé de revenu, pendant que d'autres sont restées stationnaires ou même ont rétrogradé. L'on ne tient aucunement compte de ces changements. Si l'impôt était stationnaire et exactement le même qu'il y a cinquante ans, il n'y aurait à cela que demi-mal : l'on pourrait soutenir que l'impôt constitue alors une rente foncière fixe et immuable, une sorte de copropriété nettement établie de l'État dans chaque terre, que l'on tient compte de cette rente foncière dans les transactions et mutations et que l'inégalité de charges à force d'être vieille a cessé de se faire sentir. Mais ce raisonnement, si cher aux économistes et aux financiers qui repoussent la révision du cadastre, ne trouve nullement son application au cas de l'impôt grossi par des centimes additionnels. Le nombre de ceux-ci, en effet, ne cesse de croître chaque année, si bien que les charges supportées par la terre augmentent sans cesse; et comme les bases d'évaluation sont inégales, l'inégalité ne cesse de grandir, l'écart entre la part contributive des domaines qui ont gagné en valeur et la part contributive des domaines qui sont restés stationnaires, devient à chaque instant plus grand. L'on peut même prévoir le moment, très-éloigné il est vrai, où le revenu net de certains domaines finira par disparaître sous la marée montante des centimes additionnels, tandis que les domaines voisins seront à peine effleurés par ce flot. La moyenne des centimes additionnels départementaux et communaux, pesant sur la propriété foncière, était en 1867 de 80 : depuis, elle s'est accrue; mais il y a des départements où elle atteint des proportions formidables; en Seine-et-Marne elle est de 126, de 116 dans la Drôme, de 167 en Corse, de 172 dans la

Haute-Savoie. Il est donc indispensable de réviser les évaluations cadastrales, si l'on ne préfère arrêter le flot montant des centimes additionnels. L'inégalité dans la répartition de l'impôt foncier, pris en bloc, devient chaque jour plus flagrante : il est des terres qui payent jusqu'au quart du revenu net, pendant que les terres voisines ne payent qu'un huitième, un dixième, ou même moins.

Les centimes additionnels aux contributions directes, qui forment les trois quarts ou même plus du budget des recettes départementales n'entrent, au contraire, que pour un quart dans les ressources des communes. Les centimes additionnels communaux pèsent aussi d'une manière inégale sur les quatre contributions directes. La loi du 10 août 1791 décida que les villes et communes seraient tenues de pourvoir à leurs dépenses particulières au moyen de sous additionnels aux contributions foncière et mobilière, ainsi qu'avec les deux sous pour livre qu'une loi antérieure, celle du 2 mars 1791, leur attribuait sur le produit des droits de patente. Ces dispositions furent depuis bien des fois modifiées, mais le principe fut respecté. Sans nous arrêter aux transformations successives que la loi a apportées à diverses époques dans les taxes directes communales, allons droit à la législation actuelle.

Les centimes additionnels dits *ordinaires*, affectés aux communes par les lois de finances, ne portent que sur les contributions foncière et personnelle mobilière. Un prélèvement de huit centimes est accordé aux communes sur l'impôt des patentes (1). Les centimes *extraordinaires* portent sur les quatre contributions directes, à l'exception des

(1) Ces huit centimes viennent en déduction du principal de l'impôt des patentes, au lieu d'y être ajoutés.

centimes relatifs aux salaires des gardes champêtres, lesquels sont assis sur l'impôt foncier seulement, et des centimes pour les bourses et les chambres de commerce, lesquels portent sur la taxe des patentes. Les centimes, dits *spéciaux*, affectés aux chemins vicinaux et à l'instruction primaire, portent sur les quatre contributions directes.

L'on voit que l'assiette des centimes communaux est à peu près la même que celle des centimes départementaux. Il n'y a qu'une différence sérieuse à constater, c'est le prélèvement spécial sur les patentes, qui est accordé aux communes et refusé aux départements. En résumé, la contribution foncière et la personnelle et mobilière supportent pour les communes comme pour les départements un nombre de centimes additionnels plus considérable que les deux autres contributions. Il n'y aurait, cependant, rien à reprocher à cette assiette des centimes additionnels locaux, si la base sur laquelle sont établis ceux qui frappent la propriété foncière était moins ancienne, c'est-à-dire si les évaluations cadastrales étaient périodiquement révisées : mais avec l'immobilité des évaluations cadastrales, le nombre chaque jour plus grand des centimes additionnels départementaux et communaux constitue une criante injustice.

Nous avons dit que les centimes additionnels n'entrent que pour un quart dans les recettes communales ; quelles sont donc les autres ressources des communes ? Leurs domaines, d'abord, des bois, des pâtures, qui ont quelquefois une importance considérable pour les communes rurales, et qui n'existent pas le plus souvent dans les communes urbaines. Les municipalités ont encore une foule de redevances, que nous avons déjà indiquées, telles

que les droits de place dans les marchés, les droits de stationnement sur la voirie, etc. Ce sont là des revenus, qui ne sont pas à proprement parler des impôts. Nous ne pouvons, non plus, passer sous silence certaines taxes spéciales, qui sont tombées en désuétude dans la plupart des localités : on peut citer, par exemple, la taxe de pavage, qui porte sur les riverains et rejette sur eux seuls les frais d'établissement du pavage des chaussées : deux conditions sont nécessaires pour que cette taxe soit appliquée : faut d'abord que les ressources de la commune soient insuffisantes, il faut en outre que cette taxe spéciale soit consacrée par un usage local : on ne pourrait l'introduire dans des communes où elle ne serait pas en usage depuis longtemps : une taxe analogue est celle des trottoirs : celle-ci n'a pas besoin d'être consacrée par un usage local : la part à supporter par les propriétaires riverains ne doit pas dépasser la moitié de la dépense des trottoirs, à moins qu'un usage local ne mette à leur charge la totalité des frais : cette taxe des trottoirs ne peut être établie qu'après l'observation de différentes formalités et qu'à certaines conditions : il faut, par exemple, que l'on ait procédé à une enquête *de commodo et incommodo*, il faut en outre qu'il existe un plan d'alignement des rues et places où l'on veut créer les trottoirs. Nous avons vu que les communes peuvent établir des taxes de pâturage pour la jouissance des biens communaux ainsi qu'une taxe pour l'entretien d'un pâtre commun.

Il peut sembler superflu de noter ainsi des taxes qui sont rarement appliquées : mais il y avait une réelle importance doctrinale à mettre en lumière ces redevances : la plupart des écrivains, en effet, qui ont comparé l'admi-

nistration locale en Angleterre et en France ont cru faire la découverte que la spécialité des taxes existait et se pratiquait de l'autre côté de la Manche, tandis qu'elle était inconnue de ce côté-ci du détroit. C'est là une complète erreur. Le système de la spécialité des taxes est parfaitement connu de la législation française : il y tient même une place considérable : que sont en effet la taxe de pavage, la taxe des trottoirs, la taxe pour l'entretien d'un pâtre commun, les taxes de pâturage ? Si l'on nous dit que la plupart de ces contributions sont aujourd'hui tombées en désuétude dans la plupart des communes de France, nous répondrons que le plus grand nombre des anciennes taxes spéciales sont tombées en désuétude dans la plupart des paroisses et des agglomérations urbaines de l'Angleterre. Que sont aussi ces centimes spéciaux pour le cadastre et ces centimes spéciaux pour le garde champêtre, pesant uniquement sur la propriété foncière ? ces centimes pour la création et l'entretien des bourses et chambres de commerce pesant uniquement sur les patentes ? ces centimes enfin dits *spéciaux*, et affectés par les lois à des services déterminés, tels que les chemins vicinaux et l'instruction primaire ? que sont ces divers ordres de centimes ayant chacun une assiette différente sinon des taxes spéciales dans toute la rigoureuse expression du mot ? Oui, ces taxes sont bien spéciales pour le législateur qui les autorise et pour le conseil municipal qui les vote : elles ne le sont peut-être pas, il est vrai, pour tous les contribuables, parce que nos procédés de comptabilité visent trop à la simplicité et que ces différences de nature et d'affectation entre les divers centimes additionnels ne figurent pas sur la cote du percepteur.

Il est, cependant, un impôt communal en France, dont le caractère de spécialité est tellement évident, qu'il ne peut échapper à personne : nous voulons parler des *prestations en nature* pour la confection et l'entretien des chemins. L'on sait qu'avant 1789, les chemins étaient regardés comme la propriété des seigneurs et qu'il était pourvu à leur mise et tenue en état soit par des taxes spéciales, soit le plus souvent par des corvées, c'est-à-dire par le travail gratuit et forcé des paysans. Ce que soulevèrent de récriminations les abus de ce système, il est superflu de le dire. La Révolution l'abolit, mais elle ne le remplaça par rien d'efficace, si bien qu'il continua à être en usage sur beaucoup de points de la France. Les chemins, cependant, dépérissaient en bien des départements : tout au moins le réseau était-il stationnaire et de plus en plus insuffisant pour la production sans cesse croissante. Il serait trop long d'énumérer tous les efforts et toutes les recherches du législateur pour arriver à une combinaison qui assurât le développement de la vicinalité en France. Les préjugés cédèrent aux nécessités : la prestation en nature, c'est-à-dire le travail personnel des habitants aux chemins de la commune, revint en honneur. L'on prit soin de lui enlever tout caractère odieux et de la rendre aussi différente que possible de l'ancienne corvée. Voici les conditions dans lesquelles se lève actuellement cette taxe spéciale. La loi du 21 mai 1836 tient lieu de code en cette matière : en cas d'insuffisance des ressources ordinaires des communes, il est pourvu à l'entretien des chemins vicinaux à l'aide soit de prestations en nature, dont le maximum est fixé à trois journées de travail, soit de centimes spéciaux en addition au principal des quatre contributions directes, et dont le



maximum est fixé à cinq. Le conseil municipal peut, sans le concours des plus imposés, voter l'une ou l'autre de ces ressources ou toutes les deux concurremment. Tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, porté au rôle des contributions directes, peut être appelé à fournir chaque année une prestation de trois jours : 1° pour sa personne et pour chaque individu mâle valide, âgé de dix-huit ans au moins et de soixante au plus, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la commune ; 2° pour chacune des charrettes ou voitures attelées, et en outre pour chacune des bêtes de somme, de trait, de selle, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune. La prestation peut être acquittée en nature ou en argent, au gré du contribuable. A cet effet, le conseil général, sur les propositions du conseil d'arrondissement, dresse chaque année un tarif pour l'équivalent en argent de chaque espèce de journée, soit d'homme, soit de cheval, soit de voiture, dans chaque commune. Toutes les fois que le contribuable n'a pas opté dans un délai prescrit, lequel est ordinairement d'un mois, la prescription est exigible en argent. Si le conseil municipal, mis en demeure, n'a pas voté, dans la session désignée à cet effet, les prestations et centimes nécessaires, ou si la commune n'en a pas fait emploi dans les délais prescrits, le préfet peut d'office soit imposer la commune dans la limite du maximum, soit faire exécuter les travaux.

Il était naturel que ce système fût attaqué par les esprits chagrins ou ambitieux, qui se sont chargés de formuler les griefs de la soi-disant démocratie moderne. En fait, il n'existe pas d'impôt plus innocent à la fois et plus égal ou

plus pratique. Il atteint chacun d'une manière proportionnelle à l'utilité que chacun retire des chemins, puisque à côté de la prestation personnelle portant sur chaque habitant l'on trouve la prestation des chevaux, des voitures et des serviteurs des familles aisées ou riches. La liberté ne se trouve jamais violée, puisque l'on a le choix entre une légère indemnité pécuniaire et le travail personnel. Dans bien des départements l'habitant des campagnes trouve un grand avantage à fournir son travail en nature. Il n'est peut-être pas superflu de remarquer que ce système de prestation en nature a été de tout temps en usage dans les communes des colonies anglaises de l'Amérique et qu'il existait encore, il n'y a pas bien des années, sur le sol britannique. Ce qui est plus utile encore à signaler, c'est que nous sommes redevables à ce mode de contribution de la plus grande partie de nos chemins et que sans lui notre réseau ne serait qu'embryonnaire. De 1836 à 1861, l'on a pu exécuter ainsi 66,000 kilomètres de chemins vicinaux de grande communication, 38,000 kilomètres de chemins vicinaux d'intérêt commun, 116,000 kilomètres de chemins vicinaux ordinaires : l'on a bâti avec les mêmes ressources 140,000 ponceaux et aqueducs et plus de 6,000 ponts. Le tableau qui suit montre quelle est dans les ressources communales pour les chemins la part des prestations et la part des centimes spéciaux :

| Années.        | Prestations.          | Argent.               | Total.                  |
|----------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| 1837-1841..... | 109,442,642 fr.       | 133,606,319 fr.       | 243,048,961 fr.         |
| 1842-1846..... | 163,576,308           | 133,763,311           | 297,339,619             |
| 1847-1851..... | 178,999,690           | 171,557,397           | 350,556,487             |
| 1852-1856..... | 188,714,765           | 200,127,299           | 388,842,064             |
| 1857-1861..... | 218,356,025           | 219,544,600           | 437,900,625             |
|                | <hr/> 859,088,830 fr. | <hr/> 858,598,926 fr. | <hr/> 1,717,687,756 fr. |

Des documents officiels prouvent que sur 400 contribuables 70 environ préfèrent l'impôt en nature à l'impôt en argent. Dans douze départements, presque tous montagneux, la prestation est presque entièrement acquittée en nature. Le prix moyen du rachat de la journée de prestation, d'après les tarifs des conseils généraux, est de 1 fr. 25 centimes.

Une taxe communale, propre à la France et d'un caractère particulier, c'est la taxe sur les chiens. C'est là un impôt général, perçu par toute la France, en vertu d'une loi et sans qu'il soit besoin du vote des conseils municipaux, quoique la recette tombe tout entière dans les caisses des communes. C'est pour ces localités une recette forcée. D'après la loi du 2 mai 1855, la taxe varie de 40 francs à 1 franc suivant les catégories : mais tous les chiens sont atteints sans exception ; ceux d'aveugle, de berger, de garde sont dans la dernière catégorie ; les chiens de luxe sont dans la première. Des décrets, rendus dans la forme des règlements d'administration publique sur la proposition des conseils municipaux et après avoir pris l'avis des conseils généraux, fixent les tarifs à appliquer dans chaque commune. Ces tarifs peuvent être révisés tous les trois ans. Le produit de cet impôt est de plus de 6 millions de francs. Les communes bénéficient d'une part dans le prix des permis de chasse, soit de 40 francs par permis.

Nous avons hâte d'arriver à la branche la plus importante des ressources des communes urbaines, à l'impôt sur les consommations appelées *octroi*. L'on fait dériver le nom de cette taxe d'un mot de la basse latinité : « *ottroium licentia vasallo data* », dit le glossaire de Ducange : ce qui

impliquerait que l'*octroi* a été regardé dès longtemps comme une concession de l'autorité souveraine. L'on retrouve des édits fort anciens, qui autorisent pour les communes des impôts de consommation, auxquels le fisc royal s'associait par un prélèvement variable, des deux tiers par exemple en 1323, de moitié en 1663 (1). La participation de l'État pour moitié dans le produit des octrois des villes devint une mesure générale au dix-septième siècle. Des traces de cette association entre l'État et les communes persistèrent jusqu'à nos jours. C'est ainsi qu'au commencement de ce siècle l'on établit le prélèvement du dixième du produit net de l'octroi au profit du trésor public : le Prince-Président renonça, en réglant le budget de 1852, à ce prélèvement du dixième.

En 1791 l'Assemblée constituante supprima toutes les taxes perçues à l'entrée des villes : mais ce ne fut qu'une suspension de quelques années. Le Directoire eut la malheureuse idée de ressusciter ces anciens droits : une loi de vendémiaire an VII rétablit à Paris un octroi, dit *municipal et de bienfaisance*. Une loi générale, celle de frimaire an VII, détermina bientôt après les règles à suivre pour l'établissement de taxes indirectes et locales dans les villes formant à elles seules un canton. Les municipalités se précipitèrent alors à l'envi sur cet impôt séduisant : deux ans s'étaient à peine écoulés que l'on comptait 293 octrois en France. Le chiffre ne devait pas cesser de grossir : en l'an XIII, lorsque la France comptait, il est vrai, 108 départements, il y avait 3,262 octrois. Les pertes de territoire et la suppression de l'octroi dans certaines communes ramenèrent ce nombre à 1,435 en l'année 1863 : à cette époque le produit brut

(1) De Parieu, *Traité des impôts*, tome IV, page 9.

des octrois était de 72 millions pour les communes des départements et de 80 millions pour Paris.

Cet impôt est funeste en lui-même, puisque c'est une entrave à la circulation et à l'échange des produits : il y a une part irréductible d'abus et de maux qui lui est attachée et que l'on ne peut espérer faire disparaître : mais au moins fallait-il s'occuper de le renfermer dans des limites rigoureuses, pour qu'il ne devînt pas intolérable. Nos législateurs ne manquèrent pas à cet égard de bonnes intentions.

Une tâche délicate, c'était de déterminer les objets sur lesquels l'octroi devait porter : tâche arbitraire, à vrai dire, car il n'est pas dans la nature des choses que l'on taxe telle consommation plutôt que telle autre. Quoi qu'il en soit, une ordonnance de 1814 interdit l'imposition des « grains et farines, beurre, lait, légumes et autres menues denrées. » La même ordonnance répartit en cinq catégories les matières qui peuvent être taxées à l'octroi : ce sont : 1° les boissons et les liquides ; 2° les comestibles ; 3° les combustibles ; 4° les fourrages ; 5° les matériaux. Cette classification est restée, et nominalement elle est encore en vigueur : mais admirez la logique de nos législateurs ; cette classification n'est pas obligatoire : c'est une sorte de type proposé par la loi, mais qui n'enchaîne pas l'administration et les localités dans des cadres inflexibles : les tarifs peuvent être composés d'une suite d'articles sans lien entre eux, rapprochés par le hasard des déterminations municipales ou par l'ordre alphabétique. Qu'est-ce d'ailleurs que cette cinquième catégorie intitulée matériaux ? Que ne peut-on ranger sous cette étiquette ? Le terrain est glissant et les municipalités n'ont que trop de penchant à s'a-

bandonner sans mesure à des excursions aventurées dans un domaine aussi mal circonscrit.

La loi du 28 avril 1816 a, d'ailleurs, été plus générale que l'ordonnance de 1814, elle autorise les droits d'octroi sur « les objets de consommation locale » sans restriction. L'on a conclu de ces termes si compréhensifs, qu'il est loisible d'imposer à l'octroi les farines et les blés ; qu'on peut même soumettre à cette taxe les objets qui sont employés par l'industrie locale à la fabrication de produits destinés à sortir de la ville pour entrer dans le commerce général. Que cette dernière interprétation soit rigoureuse et funeste, nous ne le contestons pas : mais l'on ne peut douter qu'elle ne soit logique et légale. L'on évite les inconvénients qui résulteraient de cette jurisprudence, par l'insertion dans le décret d'une clause qui dispense expressément du droit « les matières destinées à entrer dans la fabrication des produits manufacturés pour le commerce général » ; mais l'absence de cette clause permettrait l'imposition soit des charbons, soit des soudes, soit de toute autre matière première.

Des décisions et des ordonnances ministérielles ont exempté des taxes d'octroi les matières suivantes : 1<sup>o</sup> les consommations faites à bord des bâtiments de l'État ; 2<sup>o</sup> les matières servant à la fabrication des poudres ; 3<sup>o</sup> les papiers imprimés du gouvernement ; 4<sup>o</sup> les médicaments ; 5<sup>o</sup> les morues.

En dehors de ces restrictions, l'octroi donne lieu aux impositions les plus diverses et en réalité les plus arbitraires. Il est d'usage que les matières atteintes par les droits de douane, telles que les sucres et les cafés, ne soient pas atteintes par l'octroi : mais ce n'est qu'un usage, qui

comporte des exceptions, pour les sucres notamment, lesquels sont quelquefois taxés dans le centre et le midi de la France.

Les principes généraux veulent que les droits d'octroi n'aient qu'un caractère fiscal et qu'ils n'affectent jamais un caractère protecteur, c'est-à-dire qu'ils n'aient pas pour but ou pour effet de mettre les produits de la localité et de la banlieue à l'abri de la concurrence des produits des autres parties du territoire national. Il est des combinaisons de tarifs différentiels, qui ont été inventées dans cette intention par certaines villes : quelquefois le conseil d'État s'en est préoccupé et a voulu mettre fin à ces abus, en repoussant par exemple des tarifs différentiels sur les fourrages artificiels et sur les fourrages naturels, sur les bœufs et sur les vaches, sur les agneaux de telle saison et ceux de telle autre, sur tels et tels vins d'après les provenances et les crus. Mais ces efforts ne peuvent qu'atténuer les abus, sans les extirper : ceux-ci sont inhérents au système et ne pourront disparaître qu'avec lui. Chaque localité se préoccupe avant tout de faire la part belle aux produits du pays et de taxer les denrées similaires ou de remplacement venant des autres contrées. Dans le Midi, l'on imposera fortement la bière et très-légèrement le vin : ailleurs ce sera le charbon qui sera lourdement grevé et le bois à peine atteint ou réciproquement. Quoi que l'on fasse, l'octroi sera toujours à tous les points de vue une douane intérieure.

Les boissons forment en général la matière la plus assujettie à l'octroi et la plus productive. Le trésor public perçoit pour son compte un droit sur les boissons à l'entrée des villes : aussi le législateur s'est-il préoccupé de limiter

le chiffre des taxes d'octroi sur ces articles. La loi de 1816 disposait que l'on ne pourrait pas lever sur la commune une somme supérieure à celle qui est perçue par l'État.

La même loi admettait cependant qu'il pourrait être dérogé à cette règle par des ordonnances royales. Un décret-loi de 1852 a diminué de moitié les droits d'entrée au profit du Trésor ; il en résultait une réduction forcée pour les droits perçus par les villes : mais la loi de finances de 1854 a rétabli les choses dans l'état antérieur, en portant le maximum des droits d'octroi sur les boissons perçus par les villes de 4,000 âmes ou plus, au double des droits d'entrée levés au profit du Trésor. Aucune dérogation à ce maximum ne peut être établie que par une loi spéciale.

Pour rendre la fraude moins aisée, la loi de 1816 a admis que les communes formant la banlieue des grandes villes peuvent être assujetties à l'octroi, même contre leur volonté, à la condition que les droits perçus dans leur territoire soient versés dans leurs propres caisses. Ce n'est pas là une des moindres anomalies, une des moindres iniquités de ce système fiscal. Contrairement aux prescriptions aujourd'hui abrogées de l'ordonnance de 1814, les dépendances rurales de la commune, entièrement détachées du lieu principal, peuvent être assujetties à l'octroi.

Une commune ne peut recourir à l'octroi qu'en cas d'insuffisance de ressources. D'après la loi de 1816, la désignation des objets imposés, le tarif, le mode et les limites de la perception sont délibérés par les conseils municipaux. L'autorité supérieure peut approuver ou redresser les taxes, mais non en introduire de nouvelles, le préfet transmet au ministre de l'intérieur la délibération du conseil municipal, en y joignant son avis : le ministre saisit alors



de cette affaire le conseil d'État, qui étudie le projet dans sa section de l'intérieur et dans sa section des finances. Il est superflu d'entrer ici dans le détail des formalités administratives qui doivent précéder l'autorisation d'un octroi : les mêmes règles étaient autrefois nécessaires pour la suppression.

La loi de 1867 sur les conseils municipaux a modifié quelques-unes des formes à suivre en pareil cas. En règle générale, un décret est nécessaire toutes les fois qu'il s'agit : 1° d'établir une taxe d'octroi dans une commune où cette taxe n'existe pas ; 2° de modifier les périmètres existants ; 3° d'établir ou de renouveler une taxe sur des objets non compris dans le tarif général ; 4° d'établir ou de renouveler une taxe excédant le maximum fixé par le tarif général. Au contraire, l'approbation de la délibération du conseil municipal par le préfet est suffisante : 1° pour la prorogation des taxes additionnelles actuellement existantes ; 2° pour l'augmentation des taxes principales au delà d'un décime, à la condition de ne pas dépasser le maximum fixé par le tarif général. Enfin la délibération du conseil municipal est exécutoire par elle-même, sauf le droit d'annulation par le préfet, mais sans être soumise à l'approbation préalable dans les cas suivants : 1° la suppression ou la diminution des taxes d'octroi ; 2° la prorogation des taxes principales d'octroi pour cinq ans au plus ; 3° l'augmentation des taxes jusqu'à concurrence d'un décime pour cinq ans au plus. En cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal l'approbation préalable du préfet serait nécessaire. Les surtaxes sur les boissons, supérieures au double du droit d'entrée, continuent à ne pouvoir être établies qu'en vertu d'une loi.

Nous n'entrerons pas dans plus de détails sur le mécanisme de cette imposition ; comme elle ne doit porter que sur les objets de consommation locale, l'on a inventé différents expédients, tels que le *passé-debout* et l'*entrepôt* pour faciliter le transit des denrées.

Il est superflu des'arrêter longtemps sur lesinconvenients de l'octroi. Au point de vue fiscal, c'est une taxe dont les frais de recouvrement sont le plus souvent fort élevés. A Paris, il est vrai, ils sont assez bas en apparence, puisqu'ils ne dépassent guère 5 p. 100 : mais il faudrait en outre faire entrer en ligne de compte les frais d'établissement et l'intérêt du capital de construction de la barrière ou muraille, qui enserrait la ville de toutes parts : en moyenne les frais de recouvrement sont de 10 p. 100 du produit brut, mais dans beaucoup de localités ils doivent monter comme autrefois en Belgique jusqu'à 30 et même 33 p. 100. Au point de vue économique l'octroi est un obstacle énorme à la liberté des échanges et au développement de la production. Au point de vue sanitaire il pousse à la falsification et à la sophistication des denrées, principalement des boissons. Au point de vue administratif enfin, l'octroi est la principale cause des travaux insensés de démolition et de reconstruction qui se sont opérés d'une manière scandaleuse dans la plupart des villes de France depuis vingt ans. C'est la facilité de puiser à cette source, sans trop faire crier le contribuable, c'est l'espérance et le mirage des plus-values annuelles de recettes indirectes, qui ont amené ce gaspillage des deniers des communes, cette augmentation inouïe de leurs dettes et qui les a plongées presque toutes dans la détresse.

L'octroi est donc condamné. Mais comment le détruire

et le remplacer? Hélas! les catastrophes de 1870 et de 1871 nous interdisent de le tenter d'ici à bien des années. Assurément, avant la dernière guerre, nous n'aurions pas hésité un instant. Nous aurions engagé l'État à abandonner aux départements et aux communes la plus grande partie des quatre contributions directes et à se récupérer par l'impôt sur le revenu ou même par une légère élévation des droits de consommation sur certaines denrées. Il y a en effet une grande différence entre les impositions indirectes perçues par l'État et celles qui sont prélevées par les communes. Vis-à-vis de l'État, les frais de recouvrement sont moindres, la liberté du travail n'est pas entravée par toutes les douanes intérieures; la plupart des conséquences fâcheuses que nous avons signalées pour l'octroi, ne se présentent pas avec autant de force pour les droits généraux de consommation. Mais aujourd'hui, comment remplacer l'octroi? L'État ne peut se dessaisir d'aucune de ses branches de recettes: c'est à peine même si, en y ajoutant tous les impôts possibles, il parviendra à suffire aux engagements qu'il a pris et aux services dont il est chargé.

Abandonnons donc, quoique à regret, l'espérance de pouvoir d'ici à de longues années supprimer radicalement les octrois. Il faudra peut-être attendre jusqu'à une modification du système politique européen, qui nous permettrait de ne plus nous épuiser en armements guerriers. Mais quand viendra cet âge d'or, à supposer qu'il doive jamais venir? Si ce millénium ne doit pas se réaliser pour les prochaines générations et que l'Europe reste toujours à l'état de camp, peut-être le progrès naturel de la civilisation et le développement de la richesse amèneront-ils dans vingt, trente ou quarante années des plus-values de recettes dans

les impôts, qui permettront la suppression et le remplacement des octrois. Mais, hélas! il est bien à craindre que ces plus-values de recettes ne soient accompagnées d'un grand développement des dépenses soit publiques, soit locales. Au pis aller, il nous faudra rester avec la plaie de l'octroi jusqu'à ce que les chemins de fer fassent retour à l'État et lui apportent un contingent de deux ou trois cents millions de recettes nouvelles. Il nous faudrait alors 90 ans de patience.

Quittons ces hypothèses et revenons sur le terrain de l'application pratique et actuelle? Qu'y a-t-il à faire? Si nous ne pouvons supprimer les octrois, réformons-les en détail. Faisons-les d'abord disparaître de toutes ces bourgades où il n'est qu'un mince produit et une assez grande gêne. Il n'y a que trop d'octrois ruraux qui semblent une véritable dérision. Dans la commune de Labrevalaire (Finistère), il n'y a que 243 habitants et l'octroi ne produit que 52 francs; à Fontanil (Isère), le nombre des habitants est de 621 et l'octroi y produit 82 fr. 50 cent. Faisons disparaître toutes ces caricatures de l'octroi; qu'il n'en reste plus une seule dans ces conditions sur notre sol. Interdisons toute augmentation des taxes de l'octroi, quand la commune n'aura pas épuisé tous les centimes additionnels dans les limites légales. Veillons surtout avec soin à ce que la consommation industrielle ne soit jamais atteinte soit ouvertement, soit par une voie détournée. Nous allégerons ainsi les maux inséparables d'un aussi funeste système d'impôt.

Nous avons épuisé la série des taxes locales en France l'une d'elles est détestable, c'est l'octroi; les autres taxes principales, telles que les centimes additionnels aux con-

tributions directes, sont théoriquement irréprochables : mais la base sur laquelle elles sont assises est fautive, en ce qui concerne le sol. Il faut réviser les évaluations cadastrales, de façon que les diverses terres soient imposées suivant leur valeur ; cela est d'autant plus nécessaire que les centimes additionnels ne cessent de croître et qu'il est à peu près impossible de prévoir où ils s'arrêteront.

Quelle est en Angleterre l'assiette des taxes locales ? Dans ce pays l'impôt foncier ne compose qu'une très-faible partie des ressources de l'État. Il ne verse qu'une cinquantaine de millions dans les caisses publiques, l'intention du législateur était même de le faire entièrement disparaître, car Pitt l'a déclaré rachetable et en a provoqué ainsi la conversion. Au contraire, les taxes de consommation forment l'une des principales ressources du fisc anglais. Il était donc naturel que les taxes locales portassent sur la terre et non sur les denrées.

Il n'en fut pas toujours ainsi. Il était fort commun autrefois de rencontrer dans les villes anglaises des taxes indirectes, désignées sous le nom de *petty customs* et de *towndues*, assez analogues à nos droits d'octroi. Elles ont été supprimées, pour la plupart, mais il en reste encore des traces fréquentes et non sans importance. De ce nombre sont les droits sur les fruits, les grains, les vins et les charbons à Londres, ce dernier article rapporte à la métropole 5 millions par an. Le droit sur les charbons devait prendre fin à Londres en 1862 ; mais un acte de 1861 en a autorisé le maintien pour une nouvelle période de dix ans ; la modicité de cete taxe et la facilité de sa perception ont sans doute séduit le législateur anglais ; mais il est curieux

de noter cette infraction flagrante aux principes généraux de l'Angleterre sur la taxation locale : à Édimbourg et dans quelques autres villes l'on retrouve encore des taxes indirectes. La plupart des agglomérations urbaines établissent les marchés et en louent les étaux ; plusieurs d'entre elles exploitent les abattoirs, les bains et les lavoirs publics, les distributions d'eau : une grande ville, Manchester, s'est faite entrepreneur d'éclairage au gaz et tire de cette industrie un bénéfice d'un million chaque année.

La taxe locale qui mérite le plus d'être mise en lumière, parce que la plupart des écrivains la perdent de vue, ce sont les différents droits perçus sous différents noms par les ports de mer sur les navires qui y entrent ou y stationnent. Un écrivain d'une grande exactitude, M. Gneist, a évalué à 800,000 livres sterling, c'est-à-dire à 20 millions de francs, les ressources annuelles que les localités maritimes de l'Angleterre retirent de ces droits de port. Leur établissement et leur application donnent lieu à des abus nombreux que l'on doit signaler. Trop souvent, en effet, ces droits ne sont pas seulement fiscaux, ils sont différentiels et protecteurs ; les navires étrangers sont frappés par un tarif plus élevé que les nationaux. Bien des fois les armateurs français se sont plaints de ces surtaxes de pavillons levées par les localités maritimes de l'Angleterre, contrairement à l'esprit, si ce n'est au texte même, des traités de commerce et de navigation.

Nous n'avons pas le loisir de nous arrêter à ces différentes taxes ; tout en ayant de l'importance à certains points de vue, elles ne sont pas générales et constituent de regrettables exceptions. C'est le sol, en définitive, qui supporte

la plus grande partie et même la presque totalité des taxes locales en Angleterre. Il est intéressant d'entrer sur ce point dans quelques détails, d'autant plus que beaucoup de préjugés, propagés par des écrivains superficiels, ont donné au public continental une idée assez fausse de l'assiette et de la levée des taxes locales dans la Grande-Bretagne.

« Qui pourrait croire que dans l'Angleterre et le pays de Galles il n'y a pas moins de vingt-quatre diverses taxes qui sont imposées et levées, d'après les dispositions de 173 lois différentes, par 180,000 fonctionnaires le plus souvent gratuits? que pour la plupart de ces taxes un mode de perception très-prodigue, une supputation incertaine, une comptabilité défectueuse accompagnent un luxe exagéré dans les dépenses que l'impôt doit couvrir? qu'il en est de même en Écosse et en Irlande, bien qu'à un moindre degré? qu'enfin il se lève de cette manière 12 millions de livres sterling, soit 300 millions de francs? » Ainsi parle un publiciste renommé, M. de Mohl, l'auteur de la célèbre histoire des sciences d'état (*Geschichte der Staatswissenschaften*). Bien des écrivains ont reproduit ces lignes : elles n'ont aujourd'hui qu'une exactitude historique, elles se rapportent à un ordre de choses vieilli, qui a été considérablement modifié et amélioré. Sans doute, il peut exister encore en Angleterre 24 taxes locales directes différentes, mais ce ne sont plus que des noms, au fond elles se confondent toutes en une seule taxe, elles ont toutes la même assiette : et c'est être la dupe des apparences, que de croire à une aussi grande multiplicité et à une telle diversité d'impositions. Qu'il y ait eu 173 lois différentes pour régler la levée de ces taxes, qui peut s'en étonner? Que l'on addi-

tionne en France toutes les lois, ordonnances, décrets-lois, qui instituent, modifient et réglementent les centimes additionnels départementaux et communaux ainsi que l'octroi, le total ne manquera pas d'être un assez gros chiffre, ne dût-on compter que les actes administratifs rendus depuis 1789. Quant au chiffre de 180,000 fonctionnaires gratuits qui contribueraient à la répartition et à la levée de ces impositions locales, nous ne devons pas non plus nous en effrayer; si l'on tenait compte de tous ceux qui en France, comme percepteurs, comme contrôleurs, comme receveurs communaux et comme répartiteurs, prennent part à la levée de nos contributions directes, l'on arriverait certainement à un chiffre du même genre. Ainsi, ne nous faisons pas d'illusions et ne nous en tenons pas à des apparences, à des mots ou à des souvenirs; examinons les taxes locales de l'Angleterre dans leur application : c'est une étude beaucoup moins compliquée qu'on ne le suppose.

Autrefois, en effet, il y avait en Angleterre beaucoup de taxes locales différentes et mal coordonnées. Aujourd'hui, il n'en est plus ainsi, on ne trouvera plus dans ce pays qu'une seule assiette, celle de la taxe des pauvres; toutes les autres taxes se greffent sur celle-là, comme nos centimes additionnels s'ajoutent au principal. La taxe des pauvres est, dans son objet, une taxe purement paroissiale, en pratique elle est le type et la mesure de toutes les taxes directes tant de la paroisse que du bourg et même que du comté.

La taxe des pauvres a pour base le revenu net annuel des terres, carrières, sources, etc. (*lands*); des maisons et constructions quelconques pouvant servir d'abri (*houses*); des dîmes (*tithes*) ou des *rent-charges* que l'on paye à la



place des anciennes dîmes ; des houillères (*coalmines*) ; des bois destinés à la vente et exploités par coupes périodiques (*saleable underwoods*) : à cette énumération l'on joignait autrefois les fonds engagés dans le commerce (*stocks in trade*), mais sur presque toute la surface de l'Angleterre l'on a renoncé à la taxation de ce dernier article d'une évaluation presque impossible. En définitive ce ne sont guère que les différentes faces du revenu foncier qui sont atteintes par la taxe des pauvres (*the real visible property in the parish*).

Les tuteurs des pauvres ont charge de déterminer dans les paroisses ou les unions de paroisses le revenu imposable des biens pour la répartition de la taxe entre les contribuables. Ces biens sont décrits dans un registre spécial, avec l'indication de leur revenu imposable, lequel est soumis à une révision périodique. L'évaluation et la révision du revenu se font en général par des experts que désigne le comité des tuteurs des pauvres (1). Nous réservons pour le chapitre suivant l'examen du mode suivi pour la levée et la comptabilité de la taxe. Qu'il nous suffise ici d'insister sur ce fait que les évaluations servant à l'établissement de la taxe des pauvres ne sont pas immuables, qu'elles doivent au contraire être périodiquement révisées : nulle prescription n'est plus heureuse : l'on évite ainsi ces inégalités dans la répartition de l'impôt, lesquelles sont si sensibles et si vexatoires pour les centimes additionnels en France.

L'on divise en général les autres taxes paroissiales en deux catégories, suivant qu'elles sont ou ne sont pas établies sur les mêmes bases que la taxe des pauvres. Cette division n'est nullement exacte dans l'état actuel, ni con-

(1) De Parieu, *Traité des impôts*, tome IV, page 96.

forme aux procédés administratifs aujourd'hui en usage en Angleterre. Toutes les taxes locales directes ont en fait la même assiette que la taxe des pauvres : elles diffèrent de celle-ci, non par leur nature, mais par certaines formalités exigées pour leur vote ou bien encore par un maximum légal qui prévient l'abus de quelques-unes de ces impositions. On a l'habitude de ranger dans la première catégorie les six taxes suivantes : la taxe des dépôts de mendicité (*workhouse building rate*) ; la taxe d'arpentage et d'évaluation (*survey and valuation rate*) ; la taxe des frais de prison (*gaol fees rate*) ; la taxe des constables (*constables rate*) ; la taxe des grandes routes (*highways rate*) ; enfin la taxe d'éclairage et de surveillance (*lighting and watching rate*).

Les seules dénominations de ces taxes indiquent suffisamment l'objet de chacune d'elles ; la plupart d'ailleurs sont tombées en désuétude et n'ont qu'une existence nominale : les deux dernières seules ont de l'importance : elles ont la même assiette que la taxe des pauvres, sauf que pour la taxe d'éclairage les propriétés bâties payent trois fois autant que les terres : mais cette différence n'exige que des calculs fort simples et ne crée en pratique aucune complication.

La catégorie des taxes paroissiales qui sont présumées avoir une autre assiette que la taxe des pauvres contient les cinq impositions suivantes : la taxe d'église (*church rate*) ; la taxe pour réparations ou constructions d'églises (*church rate for repairs, new churches*) ; la taxe des cimetières (*burial ground rate*) ; la taxe des égouts et conduits (*sewers rate*) ; la taxe de drainage et de clôture (*drainage and enclosure rate*). De ces cinq taxes la dernière paraît complète-

ment tombée en désuétude, ou tout au moins est d'une application excessivement rare : les deux premières ne sont plus obligatoires. D'ailleurs toutes les cinq, sans exception, sont levées actuellement, quand on recourt à elles, exactement sur les mêmes bases que la taxe des pauvres : il a pu en être autrement jadis ; mais l'on a supprimé les complications inutiles : et en dépit des précédents et des appellations, l'on peut dire qu'aujourd'hui il n'existe en Angleterre qu'une seule assiette pour toutes les taxes paroissiales, à savoir, l'assiette de la *poorrate*.

Nous n'hésitons pas même à affirmer que toutes les autres taxes directes locales, soit celles du comté, soit celles du bourg, sont dans le même cas et que les unes et les autres se greffent sur la taxe des pauvres. Nous avons vu que la principale ressource des circonscriptions provinciales en Angleterre était la taxe dite du comté ou *county rate* : elle est répartie entre toutes les paroisses du comté proportionnellement au revenu total des propriétés imposables de chacune d'elles. Ces propriétés imposables sont les mêmes que celles qui supportent la taxe des pauvres : seulement, pour cette dernière taxe, le revenu imposable est déterminé dans chaque paroisse par les autorités paroissiales sans égard à ce qui se fait dans les autres paroisses : pour la taxe du comté, au contraire, il est nécessaire de comparer entre eux les revenus des différentes paroisses de la circonscription. Aussi une commission de juges de paix est armée de pleins pouvoirs à l'effet d'évaluer les revenus des paroisses et des propriétés qui les composent : mais que l'on ne s'y trompe pas, cette évaluation n'a pour but que de répartir entre les différentes paroisses leur quote-part de la taxe du comté : il y a lieu ensuite à sous-répartir entre

les propriétés de chaque paroisse la part de taxe que celle-ci doit supporter, et cette sous-répartition s'opère par les soins des autorités paroissiales sur les bases mêmes de la taxe des pauvres. Ainsi, en dernière analyse, la taxe du comté est une annexe de la *poor rate* : M. Gneist indique fort bien que divers statuts de Charles II et de George II ont consacré ce lien étroit entre la taxe du comté et la taxe des pauvres.

Le comté peut recourir encore à quatre autres taxes : la taxe pour les asiles d'aliénés (*county rate for lunatic asylums*), la taxe d'enterrement des corps trouvés sur le rivage (*burial of dead bodies rate*), la taxe de centurie ou vieille taxe de police (*hundred rate*), la taxe de police (*police rate*). De ces quatre taxes, les deux intermédiaires ont complètement disparu : toutes d'ailleurs se lèvent ou se lèveraient d'après les mêmes procédés et dans les mêmes formes que la taxe du comté, c'est-à-dire en dernière analyse sur les mêmes bases que la taxe des pauvres.

Il en est exactement de même pour les taxes des bourgs et des cités. La principale est la taxe générale du bourg (*borough rate*) : elle se répartit entre les différentes paroisses qui composent le bourg d'après les mêmes procédés et dans les mêmes formes que la taxe du comté se répartit entre les différentes paroisses qui constituent le comté. La part afférente à chaque paroisse est ensuite, par les soins des autorités paroissiales, sous-répartie entre les différentes propriétés sur les bases mêmes de la taxe des pauvres. C'est ainsi que la *borough rate*, de même que la *county rate* ne sont en pratique que des annexes de la taxe des pauvres. Le tableau suivant, emprunté au *Journal de la société de statistique de Londres*, de 1866, peut servir d'exemple : il

montre en même temps le développement rapide des impositions locales : il s'agit de la ville de Birmingham (1).

| ANNÉES.   | MONTANT<br>de la<br><i>Poor rate</i> levée. | PROPORTION<br>payée à<br>la corporation<br>municipale<br>pour la<br><i>Borough rate</i> . | PROPORTION<br>applicable<br>au soulagement<br>des pauvres. | MONTANT<br>de la<br>contribution<br>totale<br>par tête. |
|-----------|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| 1849..... | 70,073 l. st.                               | 26,690                                                                                    | 43,383                                                     | 5 sh. 2 p.                                              |
| 1859..... | 81,479                                      | 35,505                                                                                    | 45,974                                                     | 4 6                                                     |
| 1861..... | 118,712                                     | 47,139                                                                                    | 71,873                                                     | 6 4                                                     |

Les bourgs ou les agglomérations urbaines en Angleterre peuvent avoir trois autres taxes : la taxe de police ou de surveillance générale des bourgs (*watch rate in boroughs*), la taxe pour les asiles d'aliénés (*rate for lunatics asylums*), la taxe générale de district (*general district rate*) : cette dernière est particulière aux agglomérations qui ont adopté le système local institué par l'acte de 1858. Les deux premières de ces taxes sont levées dans les mêmes formes que la taxe du bourg, c'est-à-dire qu'elles reposent sur les mêmes bases que la taxe des pauvres. La taxe de district se superpose elle aussi à la *poor rate* et est assise de la même manière avec quelques modifications de détail.

Cette brève esquisse de l'assiette des taxes locales en Angleterre nous montre à quoi se réduit en pratique et dans l'état actuel la spécialité des taxes. Les noms différents sont demeurés : mais au fond il n'y a qu'une seule base à toutes ces impositions : c'est un édifice à différents étages, dont tous reposent sur un fondement unique. Les complications sont aussi beaucoup moindres en réalité qu'en apparence : les frais de recouvrement ne sont pas

(1) Nous empruntons nous-même ce tableau au *Traité des impôts* de M. de Parieu, tome IV, page 120. ●

non plus aussi considérables que certains écrivains ont bien voulu l'imaginer. Il est facile sans doute de dire qu'il existe dans la Grande-Bretagne une taxe spéciale pour l'enterrement des corps des naufragés : mais il serait assez malaisé de préciser où et quand depuis plusieurs générations cette taxe a été levée. En résumé, toutes ces taxes dites spéciales ne sont autre chose que des centimes additionnels : voici la principale différence entre le système anglais et le système français pour ces taxes directes : en France la base de l'impôt, c'est la part perçue au nom de l'État, sur laquelle viennent se greffer les parts des départements, puis celles des communes : en Angleterre l'impôt foncier, perçu au nom de l'État, et qui est d'ailleurs très-modique, n'a rien à voir avec les taxes directes locales : c'est la taxe paroissiale par excellence, la *poor rate*, qui sert de base à celle-ci et correspond à notre *principal* : c'est sur elle que viennent se greffer toutes les autres taxes paroissiales, toutes les taxes du comté, toutes les taxes du bourg, ainsi que la taxe du district.

Quant aux enseignements à tirer de la comparaison entre les modes d'assiette des taxes locales en France et en Angleterre, voici selon nous ce qu'ils peuvent être : l'on doit féliciter la Grande-Bretagne d'avoir pu mettre les denrées et les consommations à l'abri de la fiscalité vexatoire des localités : on doit la féliciter aussi d'avoir fait du sol la ressource presque unique du comté, du bourg et de la paroisse : mais l'on ne doit pas oublier qu'un pareil système exige en politique la pratique et le maintien du suffrage restreint pour l'administration des localités : quand les propriétaires fonciers sont seuls imposés aux charges locales, il est juste qu'ils aient seuls le vote de l'impôt dont ils

font tous les frais. D'un autre côté, l'on doit encore féliciter l'Angleterre d'avoir soumis à des révisions périodiques les évaluations qui servent de base à l'établissement des impôts directs locaux : l'on a ainsi évité les inégalités criantes qui résultent de la progression constante de nos centimes additionnels assis sur des bases surannées et immuables.

---

## CHAPITRE III

### DE LA LEVÉE DE L'IMPOT ET DE LA COMPTABILITÉ DES FINANCES LOCALES.

La levée et le contrôle de l'impôt ont autant d'importance que les opérations antérieures du vote et de l'assiette. En France la levée et le contrôle des taxes locales ont été pour ainsi dire dérobées aux contribuables et confisquées par l'État. Le trésor public s'y charge dans presque tous les cas de la perception, de la surveillance et de la comptabilité des deniers locaux : les habitants n'ont pas besoin d'avoir les yeux ouverts : ce géant, que l'on appelle le gouvernement et à qui l'on suppose la vigilance et les yeux d'Argus, se fait le caissier, le comptable et l'assureur universel. Rien de plus commode, assurément, pour les départements et les communes que cet empressement de leur protecteur : mais dans la pratique ces complaisances et ces facilités administratives ne laissent pas que d'avoir des côtés très-fâcheux : elles entraînent à leur suite la négligence et la somnolence des administrés : chacun n'a que faire d'avoir des yeux, puisque l'État, ce guide infailible, répond de tout et réclame pour lui seul la responsabilité de la perception des finances locales.

Ce sont les fonctionnaires financiers de l'État qui sont investis du soin de percevoir et de payer les dépenses des départements et de la plupart des communes. Les seules villes dont le revenu ordinaire est supérieur à 30,000 fr.



peuvent avoir un receveur municipal spécial. Encore ce fonctionnaire n'est-il pas à la nomination des conseils municipaux : il est nommé par le chef de l'État entre trois candidats présentés par l'assemblée locale ; dans les villes dont le revenu ne dépasse pas 300,000 fr. la nomination est même faite par le préfet. Rien d'ailleurs n'est laissé à l'arbitraire ou au hasard dans les détails de la gestion financière des localités : il n'est pas jusqu'au traitement du receveur municipal qui ne soit fixé par des règles uniformes pour toute la France.

Il y a trois opérations différentes auxquelles donne lieu le mouvement des fonds publics : l'on distingue d'abord l'*ordonnancement*, c'est-à-dire la délivrance par le fonctionnaire compétent de mandats ou bons à payer sur la caisse : ensuite la vérification, qui est confiée d'ordinaire à un autre fonctionnaire et qui consiste à s'assurer que les mandats délivrés sont en bonne forme, qu'ils rentrent dans les allocations des budgets et qu'ils peuvent être valablement payés : enfin le paiement lui-même, c'est-à-dire la remise des deniers. L'ordonnateur des dépenses départementales est le préfet, qui jouit de ce droit en vertu de la délégation des ministres : c'est donc lui qui délivre les mandats pour les dépenses départementales. Le maire remplit les mêmes fonctions pour les dépenses communales. Les deux autres opérations, c'est-à-dire la vérification de la légalité du mandat et le paiement ou remise des deniers appartiennent au percepteur de l'État ou au receveur municipal dans les communes où ce fonctionnaire existe. Le receveur municipal et le percepteur réunissent les deux qualités de receveur et de payeur, c'est-à-dire que non-seulement ils perçoivent les impositions départementales ou communa-

les et payent les dépenses du département ou de la commune, mais qu'encore ils doivent s'assurer de la légalité des mandats délivrés sur leurs caisses : leur responsabilité est engagée dans cette vérification : s'ils payaient indûment, ils pourraient être poursuivis et tenus à restitution envers le département ou la commune.

Il ne peut être question de l'intervention des citoyens dans la répartition spéciale des taxes locales directes en France : celles-ci, en effet, ne sont autre chose que des centimes additionnels, qui viennent se greffer sur une taxe appelée le *principal* et perçue par l'État d'après des bases le plus souvent immuables.

Les citoyens ont-ils une plus grande part dans le contrôle? Nullement. L'État a centralisé aussi ce service, et il semble s'être proposé d'enlever aux administrés toutes les facilités pour se rendre compte des dépenses locales. Rien de plus sommaire que la cote présentée par le percepteur au contribuable : elle contient en quelques chiffres le montant de la contribution due à l'État et de celle qui est due au département et à la commune : il faut même être expert pour faire cette distinction : les neuf dixièmes des contribuables ne la font pas, ne considèrent que le total de cet impôt à destination multiple et se plaignent que ce total augmente, sans même réfléchir le plus souvent qu'il ne dépendrait que d'eux d'en arrêter la progression.

Tout en constatant ces inconvénients considérables, il faut rendre justice aux efforts du législateur pour assurer la bonne comptabilité des dépenses locales, de même que celles des finances de l'État. Les règles et les formalités sont d'ailleurs exactement les mêmes pour les unes et pour les autres. Autrefois la comptabilité des receveurs

municipaux était abandonnée au bon plaisir de ces comptables ; chacun la tenait à sa fantaisie et suivait le système de son choix : aussi était-il nécessaire de soumettre à un juge expérimenté, le conseil d'État, la comptabilité de toutes les villes ou bourgades dont le revenu dépassait 40,000 francs. L'apurement de tous ces comptes, c'était une œuvre pareille au nettoisement des écuries d'Augias. L'un voulut extirper le mal à sa source, en forçant les comptables communaux à une tenue des livres plus uniforme et plus méthodique. Un décret de 1810 conféra au Trésor l'inspection de toutes ces comptabilités locales qui furent ramenées à un système d'écritures plus simple et unique pour toutes les administrations publiques en France.

Les percepteurs, les receveurs des communes, des hospices et des établissements de bienfaisance sont astreints à tenir plusieurs livres qui se contrôlent l'un par l'autre, de sorte qu'une fraude ne pourrait être dissimulée, qu'à la condition d'être reproduite plusieurs fois. Ces agents financiers sont sous la surveillance des receveurs particuliers d'arrondissement et des receveurs généraux ; enfin les inspecteurs des finances viennent tous les ans à l'improviste visiter l'état des caisses. Ce sont là des garanties d'exactitude matérielle, qui se sont montrées en général efficaces. Le péculat est très-rare en France, et, grâce à une surveillance minutieuse, les abus sont moins fréquents dans les administrations publiques que dans les administrations civiles.\*

Au-dessus du contrôle administratif est placé le contrôle judiciaire auquel sont aussi soumis les percepteurs et les receveurs municipaux. Les comptes des receveurs mu-

nicipaux sont examinés actuellement par les conseils de préfecture lorsque les revenus de la commune sont inférieurs à 30,000 fr. Le comptable peut se pourvoir en appel devant la cour des comptes. Au-dessus de 30,000 fr. de revenu les comptes des receveurs municipaux sont directement portés à la cour des comptes, qui les juge en premier et dernier ressort : les comptes des percepteurs sont soumis, en ce qui concerne les deniers de l'État, au seul examen de leur chef hiérarchique, le receveur particulier : cependant le législateur a voulu donner aux localités un surcroît de garantie en obligeant les percepteurs, qui remplissent en même temps l'office de receveurs municipaux des petites communes, à présenter un compte de gestion des recettes communales au conseil de préfecture, qui le juge en dernier ressort, sauf appel à la cour des comptes.

Voilà, dira-t-on, un système de contrôle habilement imaginé et qui ne doit guère permettre les incorrections et les abus : cette uniformité et cette régularité dans la tenue des caisses locales, ce sont assurément des biens précieux : les deniers des communes ou des départements ne peuvent ainsi être mis au pillage, ni détournés de leur destination légale. Dieu nous garde de dénigrer une comptabilité si scrupuleuse et si méthodique ! Mais n'allons pas, cependant, prendre cet ordre extérieur, si complet qu'il nous paraisse, pour une preuve irréfragable de la bonne gestion des finances locales.

A travers ce tissu de précautions administratives les abus peuvent encore se faire jour. Ce fameux contrôle de la cour des comptes, dans lequel on avait une foi entière en France, ne fait qu'un médiocre obstacle au gaspillage : les faits des années 1870 et 1871 n'ont que trop démontré l'im-

puissance de cette institution pour assurer l'économie et réprimer les désordres financiers : c'est que cette cour n'a de puissance que sur les comptables et non sur les ordonnateurs ; elle ne peut que constater si les recettes ont été régulièrement perçues et les paiements opérés d'après des mandats réguliers : mais elle n'a aucun pouvoir sur les ordonnateurs qui peuvent se jouer de ses décisions : les lois administratives laissent à ceux-ci une liberté d'allures qui va parfois jusqu'à la toute-puissance (1).

Nul doute que l'institution de la cour des comptes ne maintienne une grande régularité dans les écritures des comptables et qu'elle ne réduise au *minimum* les cas de péculat. Mais il y a bien des manières d'abuser des deniers publics : sans les approprier à des fantaisies ou à des besoins individuels, on peut les détourner de leur véritable emploi. Contre ces excès les seuls remèdes efficaces, c'est le contrôle du public et c'est la juridiction des tribunaux de droit commun valablement saisis par la plainte de tout contribuable.

Malheureusement en France l'administration a tellement concentré dans ses mains tous les moyens de contrôle, que les contribuables se reposent sur elle en toute assurance du soin de veiller à leurs intérêts. Ils ont les yeux fermés, persuadés qu'une puissance tutélaire veille au-dessus d'eux et à leur place. Eussent-ils les yeux ouverts, d'ailleurs, découvriraient-ils quelque fraude ou quelque abus, que les moyens d'en fournir la preuve leur échapperaient la plupart du temps.

(1) Si, par exemple, un conflit s'élève entre un payeur et un ordonnateur sur la validité d'une dépense, c'est à ce dernier qu'appartient le dernier mot. Si, en effet, l'ordonnateur insiste, le payeur doit céder devant une réquisition écrite.

Les finances sont en France l'affaire de quelques initiés : il semble que les impôts ne concernent pas le contribuable et que les administrateurs ou les comptables ne soient pas dans l'obligation de rendre des comptes par le menu aux administrés. Sur les millions de propriétaires, qui paient en France des contributions directes, combien y en a-t-il qui distinguent le principal de l'impôt et les centimes additionnels ? combien fait la part de la commune, du département et de l'État ? Aussi écoutez les conversations et les jugements des contribuables : l'on ne saurait être à la fois plus ignorant et plus injuste qu'ils ne le sont. Il n'est pas de paysan ou de propriétaire en France qui ne jette les hauts cris à propos de la prétendue augmentation de l'impôt foncier. Cependant depuis 80 ans l'impôt foncier n'a cessé de décroître ; l'État a été sur ce point d'une libéralité sans mesure : il a accumulé les réductions l'une sur l'autre en l'espace de quelques années. En 1852, encore, il a renoncé aux 17 centimes additionnels généraux, qu'il percevait pour lui-même. Du chiffre de 240 millions, l'impôt foncier est tombé à 170 ; il a donc été diminué de près d'un tiers d'une manière absolue : mais la diminution relative est bien plus considérable encore, si l'on tient compte du développement de la richesse du sol et de l'augmentation des constructions. Cependant, au lieu d'être reconnaissants à l'État, les contribuables se rebellent et s'indignent : c'est seulement une infinie minorité, qui comprend que l'élévation de la cote du percepteur vient de l'accroissement des dépenses départementales et communales, lesquelles sont librement votées par les représentants des contribuables. Il en est de même pour les droits d'octroi : qui tient compte au fisc de l'abandon de la moitié du droit d'entrée sur les boissons à

l'octroi des villes ? C'est que les dépenses des communes ont tellement rehaussé les tarifs de l'octroi que cette amélioration de détail est perdue de vue.

Mais aussi pourquoi la cote du percepteur est-elle unique ? pourquoi ce bout de papier réclame-t-il au même moment du contribuable et sous un seul chiffre les diverses taxes qu'il doit à l'État, au département et à la commune ? Pourquoi n'y aurait-il pas trois cotes différentes, l'une pour la créance de l'État et les deux autres pour les créances du département et de la commune ? Pourquoi chacune de ces deux dernières n'énoncerait-elle pas l'origine et la destination des principales dépenses ? Serait-il donc si difficile de faire des imprimés, où les principaux chapitres du budget des dépenses des départements et des communes seraient indiqués ? Le contribuable, en payant à part la cote départementale et la cote communale détaillées, aurait un aperçu de ce qu'il paie pour les chemins vicinaux, pour l'instruction primaire et pour les dépenses extraordinaires. Aucune confusion n'existerait plus dans son esprit : il ne s'en prendrait plus à l'État, qui n'en peut mais, de l'augmentation des centimes additionnels : il en demanderait compte à ses délégués, conseillers généraux et conseillers municipaux : il se surveillerait lui-même et serait moins prompt à provoquer des dépenses superflues. Le public serait ainsi mis en état d'exercer son contrôle : son attention serait attirée sur la progression de dépenses qui ne dépendent que de lui-même.

Mais quelle augmentation de frais, va-t-on nous dire, n'exigeraient pas toutes ces écritures ? Quoi ! il faudrait que le percepteur présentât trois cotes au lieu d'une seule, et encore vous exigeriez que les deux dernières de ces cotes,

celles qui concernent les centimes additionnels départementaux et communaux, fussent détaillées et indiquassent la destination des principaux centimes? Que ce soit là une aggravation du travail des percepteurs, nous ne le contestons pas; qu'il doive en résulter dans certaines circonscriptions une légère élévation des frais de recouvrement, cela est encore possible. Mais à tout considérer, cette innovation serait aussi utile que logique. En évitant des confusions regrettables, elle ferait disparaître la croyance trop générale que le gouvernement ne cesse d'augmenter l'impôt foncier: il en résulterait, en fin de compte, un esprit de contrôle, qui se traduirait bien vite en économies importantes. Un aperçu même sommaire de la cote communale et de la cote départementale mettrait le contribuable en garde contre les dépenses extraordinaires et superflues, qui grèvent si lourdement depuis 20 ans les budgets des localités. Il se montrerait moins enclin à fermer les yeux sur des constructions d'une inutilité scandaleuse ou sur la destruction de quartiers entiers d'une ville. Un pareil système procurerait tous les bons effets de la spécialité des taxes avec une dépense infiniment moindre.

Les taxes locales en Angleterre sont complètement indépendantes des impôts nationaux: il n'y a aucun lien entre elles et l'impôt foncier, d'ailleurs très-faible et en grande partie racheté. Les Anglais n'ont pas adopté, non plus, cette division rigoureuse des fonctions financières en trois branches: la recette, le paiement et l'ordonnancement. Souvent ce sont les mêmes hommes qui sont à la fois receveurs, ordonnateurs et payeurs. Enfin, l'État anglais s'abstient complètement de toute intervention dans la gestion des localités: il ne prête pas à celles-ci ses propres em-



ployés et il ne prend pas la responsabilité de vérifier leurs comptes.

De ces trois différences l'on doit conclure que l'administration financière des localités est infiniment plus compliquée en Angleterre qu'en France. Cette conclusion est exacte dans une certaine mesure ; mais il faut se tenir en garde contre les exagérations. La perception des taxes locales en Angleterre s'est singulièrement simplifiée depuis un certain nombre d'années. La complication primitive s'est atténuée et existe aujourd'hui beaucoup moins dans les faits que dans les noms : il importe de distinguer avec soin la pratique de la théorie.

Nous avons déjà vu dans le précédent chapitre comment toutes les taxes locales anglaises, en dépit de leur spécialité et de la diversité de leurs appellations, avaient fini cependant par avoir une assiette commune. Nous allons voir maintenant que toutes sont levées, en définitive, par les mêmes fonctionnaires.

C'est toujours par la taxe des pauvres qu'il faut commencer l'étude des impositions locales en Angleterre. Les tuteurs des pauvres sont chargés de déterminer dans les paroisses ou les unions de paroisses le revenu imposable des biens pour la répartition de la taxe entre les contribuables. Ces biens sont décrits dans un registre spécial avec l'indication de leur revenu imposable. Il y a lieu à des révisions périodiques qui tiennent compte des plus-values ou des moins-values. Ainsi l'on s'efforce de rendre toujours le fardeau proportionnel aux facultés des contribuables. Cette évaluation et cette révision du revenu se font en général par des experts que désigne le comité des tuteurs des pauvres. La répartition de la taxe entre les contribuables est opérée

par les inspecteurs des pauvres (*overseers*) d'après les données du registre *ad hoc* ou matrice. L'impôt est réparti par trimestre, par semestre ou par année dès que le montant en a été fixé par le comité des tuteurs des pauvres pour une de ces périodes. Les rôles, dressés par les inspecteurs des pauvres, sont exposés pendant quelque temps à l'examen du public et sont ensuite rendus exécutoires par ordonnance de deux juges de paix. Les inspecteurs sont tenus d'en faire publier la mise en recouvrement le premier dimanche qui suit la date de l'ordonnance, et ce sous peine de nullité. La publication a lieu par affiches apposées à la porte de toutes les églises ou chapelles de la paroisse. Cette formalité accomplie, les rôles ne peuvent plus être modifiés par les autorités paroissiales; les contribuables qui se croiraient en droit de réclamer sur le chiffre de leur cotisation doivent se pourvoir devant les cours de justice. La perception de la taxe est effectuée au domicile des contribuables par les inspecteurs des pauvres, qui sont assistés au besoin par des agents salariés, nommés par l'assemblée de la paroisse (*vestry*) ou par les juges de paix. Des collecteurs spéciaux peuvent être institués par les commissaires de la loi des pauvres sur la demande des tuteurs des pauvres. Le recouvrement s'opère au besoin par voie de saisie des biens du redevable, sur ordonnance de deux juges de paix rendue à la requête des inspecteurs des pauvres. A défaut de saisie, le délinquant peut être colloqué par arrêt de deux de ces juges dans la prison du comté jusqu'au paiement. Le déficit causé dans le produit de la taxe par les cotes irreouvrables est couvert par une augmentation équivalente du contingent de la paroisse dans l'imposition subséquente. L'emploi des fonds provenant de la taxe

est confié aux tuteurs des pauvres et exceptionnellement aux inspecteurs, qui étaient seuls chargés de ce soin avant l'acte de 1834 (1).

Telles sont les règles relatives à la levée de la taxe des pauvres. Voici les traits principaux qui se dégagent de cette analyse et qui méritent d'être retenus : il ne faut pas confondre d'abord les tuteurs des pauvres et les inspecteurs des pauvres : les premiers sont les fonctionnaires des unions de paroisses, les seconds des fonctionnaires simplement paroissiaux : les premiers sont des administrateurs et des ordonnateurs : les autres sont des agents simplement financiers, au moins dans l'état actuel des choses et pour l'immense majorité des paroisses d'Angleterre : les inspecteurs des pauvres sont les percepteurs de toutes les taxes locales, ainsi que nous l'allons voir : mais ils ne font que lever l'impôt sans en avoir la disposition ; ils ne le retiennent guère entre leurs mains et le versent aux tuteurs des pauvres ou à d'autres autorités, comme nous le verrons plus loin. Ainsi les inspecteurs des pauvres jouent le même rôle que nos percepteurs : les tuteurs des pauvres, au contraire, combinent les trois caractères de receveurs, d'ordonnateurs et de payeurs. Telle est la pratique presque universelle en Angleterre. Un autre trait, qui mérite d'être mis en lumière, c'est que le rapide exposé qui précède nous décèle un commencement de tutelle administrative. Ce sont, en effet, les fonctionnaires du comté, c'est-à-dire les juges de paix, qui rendent exécutoires les rôles dressés par les inspecteurs des pauvres ; ces magistrats peuvent aussi désigner des agents financiers pour servir d'auxiliaires aux

(1) V. de Parieu, *Traité des impôts*, tome IV, page 98.

inspecteurs. En outre les commissaires de la loi des pauvres, siégeant à Londres, peuvent instituer des collecteurs spéciaux partout où la demande en est faite par les tuteurs des pauvres. On le voit, il y a là quelque intervention des autorités supérieures, mais elle est réduite à bien peu de chose et ne s'exerce que dans des cas fort limités, sur la demande même des autorités inférieures.

Toutes les autres taxes locales sont levées en pratique d'après les mêmes procédés et par les mêmes agents. Les apparences et les principes semblent quelquefois en opposition avec cette unité de perception : mais il ne faut pas être la dupe des apparences ou des principes théoriques. Voici, par exemple, la taxe des grandes routes (*highway rate*) : les paroisses nomment, on le sait, des fonctionnaires appelés inspecteurs des routes : ce sont eux qui sont chargés non-seulement du service administratif, mais même du service financier des routes : ils peuvent lever eux-mêmes la *highway rate* ; mais cela n'arrive pas ou presque jamais, en fait. La taxe des routes est établie exactement sur les mêmes bases que la taxe des pauvres ; les rôles en sont aussi rendus exécutoires par deux juges de paix : les réclamations sont portées devant les juges de paix en petite session, et en appel devant les mêmes magistrats en session trimestrielle : les inspecteurs des routes, qui ont le pouvoir de lever eux-mêmes la taxe, ont le droit de donner délégation à d'autres agents, et ils ne manquent pas, en effet, de rejeter ce soin sur les inspecteurs des pauvres. Il en est exactement de même pour la taxe d'éclairage et de surveillance (*lighting and watching rate*). Le rôle de cette taxe est publié dans les mêmes formes que celui de la taxe des pauvres et la perception se fait au moyen de mandats

adressés par les inspecteurs de l'éclairage aux inspecteurs des pauvres. Toutes les autres taxes paroissiales sont soumises aux mêmes règles pratiques. Il y a seulement parfois quelques différences pour le jugement des réclamations : pour la taxe d'église, par exemple, laquelle d'ailleurs n'est plus obligatoire, les réclamations doivent être portées devant le *vestry*, et en instance supérieure devant les cours ecclésiastiques.

Si les inspecteurs des pauvres sont les agents uniques de la levée des taxes paroissiales, qu'arrive-t-il pour les taxes du comté et pour les taxes du bourg ? Le système de perception ne diffère pas de celui que nous venons d'exposer. Une commission choisie parmi les juges de paix a le pouvoir de répartir entre les différentes paroisses de la circonscription la taxe générale du comté. Pour rendre cette répartition aussi équitable que possible, la commission peut s'entourer de tous les renseignements et provoquer toutes les déclarations. Toutes les fois qu'elle adopte une répartition différente de celle qui était précédemment en usage, cette commission doit faire imprimer et distribuer aux autorités paroissiales l'exposé des motifs du changement. Dans les vingt et un jours qui suivent, les inspecteurs des pauvres doivent convoquer le *vestry*, afin de lui soumettre le travail de la commission, lequel peut être examiné par tout contribuable. La commission prend connaissance des réclamations qui ont surgi, modifie, s'il y a lieu, son travail, le transmet à la cour de sessions générales ou trimestrielles. La cour statue sur les propositions de la commission, après les avoir fait publier au préalable dans les journaux les plus répandus du comté. Dès que les propositions sont adoptées par la cour, elles servent de base à la répartition de la taxe. Des états

de répartition sont transmis par le greffier de paix du comté aux inspecteurs des pauvres des différentes paroisses avec ordre de procéder au recouvrement du contingent assigné à chacune d'elles. Ainsi, pour la taxe du comté, ce sont encore les inspecteurs des pauvres, qui sont les collecteurs et percepteurs, et cette perception s'opère sur les bases mêmes de la taxe des pauvres dans l'intérieur de chaque paroisse. Les opérations préliminaires, que nous avons décrites, n'ont d'autre but que d'arriver à la détermination du contingent qui doit être demandé à chacune des paroisses du comté. Les formalités peuvent même être singulièrement simplifiées et le sont en effet dans la plupart des cas. Quand les inspecteurs des pauvres estiment que la somme demandée est trop peu importante pour faire l'objet d'une répartition spéciale, il leur est loisible de la prélever sur la taxe des pauvres ou d'en faire l'avance, sauf à se rembourser sur le produit des impositions subséquentes. Toutes les autres taxes du comté sont levées par les mêmes procédés.

La taxe générale du bourg et les taxes spéciales de la même circonscription sont perçues aussi de la même manière. Le conseil municipal peut s'entourer de tous les renseignements et provoquer toutes les déclarations pour déterminer le contingent que doit fournir chacune des paroisses composant le bourg. Les états de répartition avec mandat de recouvrement sont adressés aux inspecteurs des pauvres dans les différentes paroisses. Les réclamations contre la répartition entre les paroisses sont de la compétence de la cour de session trimestrielle du bourg ou, quand celle-ci n'existe pas dans le bourg, de la cour de session trimestrielle du comté. Quant aux réclamations des contribuables, relativement aux cotisations individuelles,

il y est statué comme pour la taxe des pauvres. Une fois le contingent de chaque paroisse déterminé, la perception est faite par les inspecteurs des pauvres et sur les bases mêmes de la *poor rate*.

Telle est la levée des taxes locales en Angleterre : on voit que la complication est bien moins grande qu'on n'est porté à le croire d'ordinaire. En définitive, toutes ces taxes locales si nombreuses sont levées par les mêmes fonctionnaires, les inspecteurs des pauvres, ou par les agents salariés désignés pour aider ou remplacer ceux-ci. Il y a donc unité de perception. Mais, une fois les deniers perçus, la spécialité des taxes reparait. Les inspecteurs des pauvres ne gardent pas en effet par-devers eux les sommes recueillies, ils en remettent le montant aux tuteurs des pauvres, aux inspecteurs des routes, aux inspecteurs de l'éclairage, au trésorier du comté et au trésorier du bourg ; il y a lieu alors à autant de comptabilités différentes. Telle est du moins la théorie ; mais en pratique les choses se simplifient d'ordinaire : ainsi les inspecteurs des pauvres retiennent souvent dans leurs mains le produit des taxes uniquement paroissiales et ils jouent alors le rôle de payeurs, en même temps que celui de collecteurs, c'est-à-dire qu'ils font directement face aux dépenses en soldant les mandats que leur adressent les divers administrateurs spéciaux de la paroisse.

Quelle est la comptabilité de ces agents financiers ? Nous ne sachons pas que la loi anglaise ait imposé aux fonctionnaires locaux des règles uniformes. Mais les connaissances commerciales sont très-répandues en Angleterre ; les agents, ayant le maniement de fonds, sont d'ailleurs moins nombreux en réalité qu'en apparence ; ils sont choisis par des hommes sérieux et entendus qui, payant

tous la taxe, ont intérêt à ce qu'elle ne soit pas gaspillée; il est donc probable qu'en général les écritures des agents financiers locaux sont régulièrement tenues. Ces fonctionnaires sont d'ailleurs soumis à la surveillance et au contrôle de tous les contribuables; et l'on s'est efforcé de faire que ce contrôle ne soit pas un vain mot, en obligeant les percepteurs et les comptables de deniers à donner à leur gestion la plus grande publicité possible par des insertions dans les journaux de la circonscription et par tous autres modes efficaces. C'est à l'assemblée des contribuables ou *vestry*, que les agents financiers de la paroisse doivent rendre des comptes annuels. Les agents financiers de l'union de paroisses, outre les mêmes obligations de publicité et de responsabilité devant les contribuables, doivent soumettre leurs comptes à des fonctionnaires nommés auditeurs, chargés spécialement de cette mission et qui sont au nombre de cinquante-quatre environ pour toute l'Angleterre. Les comptes présentés par les trésoriers de l'union et par les autres comptables de cette circonscription, sont affichés pour que chacun en puisse prendre connaissance : après un certain délai les observations sont reçues en séance publique par les auditeurs. Lorsque les auditeurs ont donné leur approbation, les comptes sont publiés et imprimés. Le compte du trésorier du comté est rendu par trimestre à la session des juges de paix, qui statuent après avoir fait examiner les écritures du comptable par une commission chargée de présenter un rapport à l'assemblée générale. Un compte d'ensemble pour tout l'exercice est publié dans les journaux du comté et communiqué aux paroisses. Semblable extrait est envoyé au ministre de l'intérieur, qui le transmet aux chambres. Le trésorier du hourg doit rendre ses comptes



aux deux auditeurs du bourg, personnages élus annuellement parmi les personnes ayant qualité requise pour être alderman ou conseiller : ces auditeurs ne font d'ailleurs pas partie du conseil municipal et par conséquent n'ont pris aucune part au vote des dépenses. Leur position vis-à-vis des conseillers est la même que celle des censeurs dans les compagnies anonymes vis-à-vis des administrateurs. Il est inutile de dire que les comptes du trésorier du bourg sont en outre examinés par le comité des finances du conseil municipal.

Ces garanties sont-elles suffisantes? Nous n'hésitons pas à le penser. Sans doute on ne trouve pas en Angleterre une révision aussi magistrale sur la gestion des agents locaux que celle qui est exercée par la cour des comptes en France. Encore doit-on faire remarquer, cependant, que la cour des comptes ne contrôle qu'indirectement chez nous les écritures des comptables des départements et qu'elle n'est compétente pour les comptes des revenus municipaux que pour les communes, dont le revenu est supérieur à 30,000 fr. Même alors qu'elle intervient directement, l'action de la cour des comptes n'est pas d'une complète efficacité, puisqu'elle ne porte que sur les actes des receveurs et payeurs et non sur la gestion des ordonnateurs des dépenses. Quant aux conseils de préfecture, qui sont compétents en première instance pour les comptes des communes ayant moins de 30,000 fr. de revenu ordinaire, nous préférons à ces tribunaux mal composés, superficiels et ignorants pour la plupart, les auditeurs des districts ou des bourgs en Angleterre. Nous ferons remarquer d'ailleurs que ces derniers fonctionnaires jugent contradictoirement après avoir convoqué le public à se mettre de la partie et à présenter ses observations, tandis que la procé-

dure française semble se préoccuper d'exclure le public et de rester tout administrative. En matière de finances les vraies garanties, ce sont moins l'impartialité et la science de certaines magistratures spéciales et de droit exceptionnel, que la publicité. Or, cette publicité, qui est si grande en Angleterre, et qui s'y manifeste par des affiches et des insertions obligatoires, elle n'existe en France qu'à l'état rudimentaire : peut-être même peut-on dire qu'elle n'y existe pas du tout. On ne s'est nullement préoccupé chez nous de mettre les contribuables en état de voir clair dans la gestion des finances locales : et l'on a encore moins pensé à leur donner des facilités pour saisir les tribunaux de droit commun de leurs griefs et de leurs réclamations. Aussi l'esprit public s'est-il engourdi et l'opinion n'est nullement disposée à se mettre à la recherche des fraudes et des abus. Or, aucune institution, si parfaite qu'elle soit, ne peut compenser dans la pratique la vigilance des contribuables.

Nous avons terminé l'analyse de l'organisation financière des localités en Angleterre et en France. Quels enseignements tirer de ce parallèle? Que l'État relâche de plus en plus les liens étroits dans lesquels il enchaîne nos administrateurs locaux : en augmentant leurs attributions et en les rendant plus définitives, il accroîtra en même temps la responsabilité de ces fonctionnaires et il provoquera le contrôle des administrés : qu'il s'applique d'ailleurs à fournir au contrôle public toutes les conditions d'efficacité ; que les dépenses de l'État, des départements et des communes ne soient plus confondues dans un même total, comme elles le sont aujourd'hui sur la cote du percepteur ; qu'en payant leurs contributions, les administrés aient sous les yeux un tableau sommaire qui leur indique l'ori-

gine et la destination des taxes ; que les budgets de chaque commune et de chaque département soient obligatoirement affichés ou insérés dans les journaux locaux : ce sont là des modifications bien faciles et dont l'importance peut être grande à la longue. Qu'il en coûte quelques frais, ou quelques pertes de temps, ce sont de petits accidents dont il serait malséant de se plaindre. Le but principal de l'administration publique, ce n'est pas seulement le bon marché apparent, c'est la sécurité : or, celle-ci n'existe que dans les pays où l'intervention des contribuables est incessante. En France l'ordre des finances n'est qu'un ordre extérieur, une régularité trompeuse, parce que le public, c'est-à-dire chaque homme de bonne volonté et de sens, n'a ni les moyens de se rendre compte des dépenses, ni la possibilité de faire entendre d'une manière efficace ses réclamations et de les porter devant les tribunaux de droit commun. Cette exclusion forcée et pour ainsi dire légale du public est la source des plus grands abus dans nos administrations. Deux faits sont hors de doute et se concilient chez nous, quoique contradictoires en apparence : les Français, pris individuellement et dans la vie privée, sont de tous les peuples le plus économe et le plus ordonné : les administrations françaises, au contraire, soit celles de l'État, soit celles des localités, sont singulièrement dépensières et imprévoyantes. L'une des causes de cette anomalie, n'est-ce pas que les administrés en France n'ont ni l'habitude ni les moyens de surveiller les finances publiques ? Commençons ce rude mais sain apprentissage : dût-il nous en coûter quelques efforts douloureux et même des méprises temporaires, nous nous trouverons bien de ce régime et nous y recouvrerons la vitalité et l'initiative.

## QUATRIÈME PARTIE

### LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES DE L'ANNÉE 1871 EN FRANCE ET LES MOYENS PRATIQUES DE DÉCENTRALISER,

---

L'enseignement qui ressort des précédents chapitres de cet ouvrage est parfaitement clair et décisif. Nous sommes depuis plusieurs siècles, depuis soixante-dix ans surtout, enchaînés dans les liens d'un régime d'administration oppressif et stupéfiant. L'ancienne vigueur de la population française n'a pu résister à l'influence pernicieuse d'un tel système. Il faut donc lui échapper à tout prix. Les événements des années 1870 et 1871 n'ont que trop démontré la nécessité d'une considérable et complète réforme. Combien étaient vicieuses, routinières, imprévoyantes toutes nos administrations, à quel degré d'infatuation, d'ignorance et d'aveuglement nous étions descendus par la négligence de nos propres affaires, combien cher nous avons payé notre confiance dans ces institutions que le monde était réputé nous envier : ce sont là des faits d'une si grande évidence, qu'il est inutile de les développer.

Disons-le, à l'honneur de notre nation et de la patriotique assemblée nationale qui a pris la direction de la France dans ces jours de malheur : nous ne nous sommes

pas montrés insensibles à d'aussi frappantes leçons. L'un des mots de ralliement dans les élections de février 1871, ç'a été celui de décentralisation. Ce ne sont plus seulement des politiques ou des écrivains de haute volée, comme MM. de Tocqueville, de Broglie, Laboulaye, ce sont les hommes les plus pratiques et les plus circonspects, agriculteurs, industriels, propriétaires, qui se sont mis à l'œuvre pour introduire en France le *selfgovernment*, c'est-à-dire pour faire disparaître le joug de l'administration : tâche laborieuse et méritoire, hérissée de difficultés, et qu'il faudra beaucoup de persévérance et de dévouement pour mener à bien, mais que l'on a déjà vigoureusement ébauchée. La session de 1871 nous a valu, en effet, deux lois précieuses, quoique d'une inégale importance : l'une sur l'organisation des conseils municipaux n'est encore que provisoire : elle pose quelques principes et ne modifie que sur quelques points l'ordre de choses antérieur ; mais elle est pleine de promesses et forme un précédent considérable : l'autre loi, sur les conseils généraux, est notablement plus ample, plus compréhensive et plus détaillée à la fois ; elle tranche sur le vif et réforme avec hardiesse : elle institue une administration toute nouvelle, qui soustrait nos départements au bon plaisir de ces fonctionnaires nomades naguère omnipotents en France. Examinons ces deux lois et leurs effets probables : nous dirons ensuite quels sont les perfectionnements, qu'il reste à introduire, pour donner à la France un régime local sain et vivifiant.

La loi municipale du 14 avril 1871 n'est qu'une pierre d'attente : elle doit faire place à une loi organique dont la confection ne peut être longtemps différée. Les traits principaux de cet acte législatif sont : la nomination

des maires par les conseils municipaux, sauf pour les villes qui ont plus de 20,000 âmes de population ou qui sont chefs-lieux d'arrondissement ou de département ; la réduction à un laps de temps de trois années des fonctions de conseiller municipal ; l'exclusion de ces assemblées locales des juges de paix et des magistrats amovibles des tribunaux ; enfin l'application du droit commun, avec quelques légères variantes, aux villes de Paris et de Lyon. Quelques autres dispositions moins importantes viennent modifier l'organisation antérieure : quant aux attributions des conseils, il n'a rien été innové, non que l'on ne sentît le besoin d'une réforme notable sur ce point, mais on réserva ces matières délicates pour une délibération moins sommaire et pour des temps plus calmes.

Il serait superflu de nous arrêter longuement sur cette loi d'avril 1871. Qu'elle applique plusieurs des améliorations que nous avons instamment demandées dans cet ouvrage, c'est ce qu'il est impossible de nier. L'on doit féliciter le législateur de la sincérité de ses bonnes intentions ; ce n'est pas une satisfaction apparente qu'il a voulu donner aux populations, c'est une véritable réforme qu'il a eu le bon sens d'entreprendre et l'énergie de commencer. Il a voulu à la fois étendre l'autonomie des conseils municipaux et les rendre plus dépendants des électeurs. Il aurait même été bien plus loin dans cette voie, s'il n'avait rencontré comme obstacle le pouvoir exécutif. L'on sait que la clause, qui maintient à ce dernier le droit de nommer les maires dans les villes importantes, n'a été arrachée à l'Assemblée nationale que par l'intervention personnelle et menaçante de M. Thiers : c'est à la majorité de quelques voix seulement et dans la crainte de la retraite du chef du pouvoir

exécutif que la chambre est revenue sur un premier vote, par lequel elle accordait aux conseils municipaux dans toutes les communes le droit de nommer le maire. D'après les orateurs gouvernementaux, tout était perdu si l'on maintenait une décision aussi imprudente et aussi précipitée. Le pouvoir exécutif national ne pouvait subsister et se défendre que s'il avait à sa discrétion les maires de toutes les villes importantes. L'on était alors en pleine commune de Paris : l'Assemblée se laissa effrayer et céda. Quel fut le fruit de cette concession ? Vanité de toutes ces déclarations solennelles par lesquelles tous les gouvernements successifs s'efforcent de dominer et de subjuguier les chambres ! On eut le droit de nommer les maires des villes importantes, mais on n'en fit aucun usage : on les laissa désigner, dans la pratique, par les conseils municipaux, et l'on ratifia ces choix : ce fut, non une force, mais une humiliation pour le pouvoir exécutif central ; quelquefois même la loi fut ouvertement violée, et les conseils des grandes villes installèrent de leur propre autorité des maires de leur choix, sans attendre une consécration officielle, qui ne pouvait manquer de leur arriver et qui ne leur manqua pas. Dans cent villes du Midi, le gouvernement eut le triste privilège d'introniser comme maires des démagogues effrénés et serviles. Ce qu'il retira de la concession, qu'il avait si vivement sollicitée de l'Assemblée nationale, ce fut la renommée d'impuissance auprès des uns et de connivence avec les passions démagogiques aux yeux des autres. Il se compromit, souilla son caractère, affaiblit par conséquent son influence et sa dignité.

Les leçons du passé seront-elles donc toujours perdues et les gouvernements attacheront-ils toujours un plus

grand prix à l'extension de leurs attributions apparentes qu'à l'efficacité du pouvoir? En pratique, sous un régime qui n'est pas la dictature et qui ne peut se soustraire à la critique et à l'examen de l'opinion, il est impossible au pouvoir exécutif central de se réserver la nomination des maires dans les grandes villes. L'on peut faire dans ce sens tous les textes de loi, mais la force des choses les éludera, comme c'est arrivé en 1871. N'ayons donc pas l'apparence de faire des lois d'exception, qu'il nous est impossible d'appliquer. Ne fournissons pas aux partis démagogiques un grief légitime et un mot de ralliement honnête et avouable. Que chaque conseil municipal nomme le maire de la commune; renonçons aussi à la clause de la loi nouvelle, qui veut que les maires et les adjoints soient révocables par décret; renonçons surtout aux commissions administratives, que le pouvoir central peut instituer à la place des conseils municipaux. Ce sont là des armes illusoires; elles se brisent dans la main qui s'en veut servir: leur seul effet est d'entretenir les susceptibilités et les rancunes. Abandonnons franchement ce que nous ne pouvons retenir; et laissons aux municipalités cette autonomie, qu'il est aujourd'hui périlleux de chercher à leur enlever.

L'organisation du bourg anglais est un excellent modèle: n'hésitons pas à nous en rapprocher. Il est surtout une réforme importante que nous ne pouvons plus longtemps différer. Si nous ne voulons pas être les dupes des mots, si nous répugnons à installer des tyrannies locales sous le prétexte de décentraliser, il faut singulièrement restreindre les pouvoirs des maires. Ceux-ci sont de vrais tyrans, et ils ne le deviendront que davantage quand ils ne dépendront plus du pouvoir central et ne seront plus sous la surveil-



lance des fonctionnaires gouvernementaux. Faisons d'eux ce que font les Anglais de leurs *mayors* : de simples présidents du conseil municipal ; restreignons leurs attributions propres et étendons celles des assemblées communales. Que la durée de leurs fonctions soit simplement annuelle : organisons dans la commune le système représentatif, au lieu du pouvoir personnel qui y fleurit encore. L'autorité doit résider dans la municipalité tout entière et non pas dans le personnage qui est à sa tête. Faisons donc disparaître de nos lois toutes les clauses qui donnent au maire des attributions administratives propres et en dehors du consentement du conseil municipal ; ne craignons pas de constituer dans la commune les administrations collectives, ce sera le meilleur moyen de rendre aux communes une vitalité saine en prévenant les tyrannies locales. Il serait bon de supprimer la réglementation superflue, qui détermine avec une précision presque ridicule les époques des sessions des conseils municipaux. Pourquoi ceux-ci n'auraient-ils que quatre sessions ordinaires, dont chacune, sauf celle qui est consacrée au budget ordinaire, ne saurait dépasser dix jours ? Dans l'intervalle de ces sessions le pouvoir du maire restera donc sans contrôle ? Cela était possible aux jours de la tutelle administrative ; mais si l'on fait disparaître cette tutelle, sans permettre aux conseils municipaux des séances plus fréquentes et plus rapprochées, qu'aura-t-on édifié dans les 40,000 communes de France, si ce n'est d'insupportables tyrannies ? Il importe d'autoriser les conseils à se réunir, sur la convocation du maire ou d'un certain nombre de leurs membres, toutes les fois que le besoin en sera senti : il faut faciliter à ces assemblées locales la division en comités permanents, dont chacun se-

rait chargé d'un service spécial. Quand l'Assemblée nationale nomme une commission permanente pour exercer une fraction de ses pouvoirs pendant l'intervalle des sessions, et quand les conseils généraux ont le droit d'élire une commission départementale, n'est-il pas logique et raisonnable qu'un droit analogue soit accordé aux conseils municipaux? Quelle raison aurait-on de ménager le maire et de le soustraire au contrôle de ses administrés, quand on soumet le préfet et le chef de l'État à la surveillance continue des Assemblées ou de leurs délégués? Nous le répétons, l'on n'aura rien fondé en fait de décentralisation, si l'on se contente de rendre le maire plus indépendant de l'État, sans le faire plus dépendant du conseil municipal et des administrés. C'est le régime anglais qui doit sur ce point nous servir de modèle.

Que les conseils municipaux n'aient pas une durée de plus de trois ans, qu'ils soient rigoureusement fermés aux juges de paix et aux magistrats amovibles des tribunaux, c'est ce qu'aucun homme de bon sens ne peut blâmer.

Les dispositions de la nouvelle loi qu'il importe le plus de noter, ce sont celles qui concernent la ville de Paris. C'était un difficile problème que celui de l'administration de cette cité géante. La maintenir plus longtemps dans le régime de droit exceptionnel, où l'avait placée la république de 1848 et qu'avait conservé l'empire, c'eût été d'une politique mauvaise et dangereuse. D'un autre côté, comment, avec le suffrage universel constituer dans cette cité de deux millions d'habitants une municipalité véritable, c'est-à-dire un pouvoir exclusivement local et administratif, qui n'affectât pas une influence politique et une sorte de suprématie générale sur le reste de la nation? L'entreprise

était d'autant plus ardue, que la loi a été votée, alors que Paris se trouvait aux mains de la soi-disant *commune*, et en état de rébellion avouée contre le reste de la nation.

L'Assemblée nationale a tranché la question avec générosité et en se conformant à ces principes d'organisation simple qui sont toujours en honneur en France. Les membres de la droite proposaient d'instituer dans cette ville géante une organisation modelée, autant que possible, sur celle de la ville de Londres, c'est-à-dire une juxtaposition d'autant de municipalités distinctes qu'il y a à Paris d'arrondissements. M. Raudot, principalement, s'était fait le champion de cette idée. Parmi ses arguments, l'on ne peut nier qu'il n'y en eût d'une grande justesse. Il était facile de démontrer, en effet, qu'on ne restaure pas la vie municipale et le *selfgovernment* en faisant nommer une junte de quatre-vingts personnes dans une agglomération de deux millions d'habitants. Pour qu'il y ait de la vitalité locale, il faut que chaque électeur s'occupe des affaires qui le concernent immédiatement, que chaque quartier conserve une certaine autonomie et qu'il n'y ait pas ainsi une fusion et une absorption complète de toutes les parties d'un territoire et d'une population aussi considérable. A Londres, dans les Assemblées paroissiales, cinquante mille personnes au moins prennent part comme membres délibérants ou comme fonctionnaires paroissiaux à la gestion des affaires locales; à Paris quatre-vingts personnes seulement vaquent à ces services, et tout le reste de la population y demeure étranger. C'est un véritable non-sens. Pour constituer un pareil système et décorer une semblable oligarchie du nom de municipalité, il faut ignorer non-seulement les faits historiques, mais même la signification des mots.

Le but que le législateur eût dû se proposer, c'eût été de ranimer la vie de quartier, de donner à chacune de ces circonscriptions un rôle qui lui fût propre, d'y susciter des assemblées qui eussent eu vraiment l'esprit local et le goût, la passion même des intérêts locaux. Les municipalités de quartier auraient eu des attributions qu'il n'eût pas été difficile de définir : la petite voirie, les écoles primaires, l'assistance à domicile : les services d'un intérêt plus général eussent été confiés à une délégation centrale de ces municipalités d'arrondissement. L'avantage de ce système, c'est que l'on aurait conservé à chaque groupe embryonnaire la physionomie qui lui convient, qui est conforme à ses traditions et propice à son développement : l'on eût intéressé des milliers de personnes aux affaires locales : en subordonnant l'électorat et l'éligibilité à une durée de plusieurs années de domicile dans chaque quartier, l'on eût fait de cette circonscription un organisme vivant. Rien ne sert de prétendre qu'une telle organisation eût été factice : c'est celle qui existe dans toutes les grandes villes du monde civilisé : il y a dans notre passé même des précédents qui eussent parfaitement justifié ce retour à la vie municipale normale. Quoi de commun, par exemple, entre le faubourg Saint-Germain ou le faubourg Saint-Honoré et la Villette ou les Enfants-rouges ? Mais l'on a craint une complication qui était plus apparente que réelle. L'on a mieux aimé, par amour d'une simplicité géométrique, se jeter dans des embarras inextricables. L'on a prétendu fonder une municipalité en détruisant tous les liens locaux.

Nous sommes un peuple d'une excessive inexpérience et d'une non moins grande infatuation. Nous nous imagi-

nous pouvoir vivre dans d'autres conditions que tous les peuples civilisés : les aventures nous tentent : toutes les idées qui nous paraissent simples nous attirent et nous perdent. Nous ignorons que la vie sociale est un fait d'une complication extrême et qu'une société n'est solide et stable qu'au prix d'un grand nombre de rouages qui s'entremêlent et se soutiennent les uns les autres en paraissant se gêner. Plus un système politique est compliqué, plus aussi il est vivant. Il faut au corps humain, outre les grandes voies de circulation comme l'aorte et les carotides, un nombre infini de vaisseaux d'inégale importance. Nous supprimons dans la vie administrative tout ce réseau essentiel et infinitésimal de canaux vivifiants : il nous semble qu'une seule artère suffise pour alimenter un corps immense : c'est ainsi que, pour gérer tous les intérêts locaux de deux millions d'habitants, nous n'imaginons qu'une junte centrale de quatre-vingts personnes. Nous livrons les quartiers riches et élégants aux quartiers populaires : nous abandonnons toute la ville de Paris aux caprices de la population flottante ; et nous appelons dérisoirement ou crédulement du nom de *municipalité* une institution monstrueuse qui n'est qu'une gigantesque caricature. Ni les électeurs ni les élus, en effet, ne se préoccupent ni ne se préoccuperont, dans le système récemment inauguré, des intérêts locaux. L'assemblée nationale a voulu prendre des précautions contre le flot montant de la démagogie en donnant à chaque quartier, sans distinction de population, le droit d'élire un membre au conseil municipal, ce qui fait quatre-vingts membres, puisqu'il y a à Paris quatre-vingts quartiers. Les quartiers ouvriers étant plus peuplés que les quartiers bourgeois, cette clause semble une garantie d'ordre et de bonne administration :

mais cela ne suffit pas pour susciter l'esprit municipal ; il eût fallu que le sort même du quartier dépendît immédiatement de son mandataire, ce qui n'eût pu avoir lieu qu'avec des municipalités d'arrondissement : alors les électeurs de chaque quartier se seraient peut-être avisés de se laisser diriger dans leurs choix par la capacité et l'honnêteté administrative des candidats, plutôt que par leur renommée ou leurs opinions politiques.

La ville de Paris reste divisée, cependant, en vingt arrondissements pour l'expédition de certains services, tels que les actes de l'état civil, les listes électorales, le recrutement, etc. A la tête de chacun de ces arrondissements sont des fonctionnaires improprement appelés maires, qui sont nommés par le pouvoir exécutif national, et qui ne peuvent faire partie du conseil municipal. Quant à la ville même de Paris, elle n'a pas de maire central, c'est le préfet de la Seine qui en tient lieu et en a les attributions.

Nous avons examiné les principales clauses de la loi municipale d'avril 1871 : quelles conclusions tirer de cet examen ? C'est que nous ne pourrions jamais arriver au *self government* tant que nous aurons peur de la complication. Le despotisme ou l'anarchie s'accommodent d'une très-grande simplicité de ressorts : à une organisation libre et vivante il faut une infinité de rouages qui se combinent et même parfois qui s'entravent. La liberté et la stabilité sont des biens d'un si grand prix que l'on ne doit pas reculer, pour en jouir, devant quelque gêne et quelques efforts.

Pénétrons-nous donc de ces principes, et faisons un peu violence à nos tendances géométriques. Voici les réformes qui nous paraissent aujourd'hui les plus importantes pour fonder la vie municipale en France. Il faut bien nous résou-

dré à donner aux agglomérations urbaines et aux groupes ruraux une organisation différente : aux premières doit appartenir la plénitude des fonctions municipales : le village et le hameau, au contraire, ne doivent avoir en propre que des attributions peu nombreuses et se confondre pour la plupart des services dans une circonscription plus grande telle que le canton. Il faut scinder nettement les fonctions politiques des fonctions administratives : nous enlèverions les premières aux maires pour les confier aux commissaires de police cantonaux ou au préfet. Parmi ces attributions politiques, nous plaçons la tenue des registres de l'état civil, la confection des listes-électorales pour l'assemblée nationale, les tableaux de recrutement : toutes les fonctions administratives, en revanche, doivent être soustraites aux agents de l'État pour être remises à ceux des municipalités ou des cantons. Nous voudrions que les maires fussent réduits au rôle de présidents des conseils municipaux, ce qui serait le seul moyen de fonder le pouvoir représentatif dans les localités. Il nous paraîtrait juste que l'électorat et l'éligibilité pour les assemblées locales fussent soumis à des règles plus strictes et à des conditions de résidence plus sévères que pour l'assemblée nationale. Nous croyons qu'à Paris il eût fallu constituer des municipalités d'arrondissement qui se fussent reliées entre elles par un bureau central pour les affaires d'intérêt commun.

Nul doute que ces réformes ne soient difficiles dans un pays où depuis plusieurs siècles l'on s'est appliqué à détruire tous les germes de vitalité locale. L'on ne rend pas, en un clin d'œil, à un homme affligé d'une maladie chronique son ancienne vigueur : mais le problème du *self government* est d'une importance si capitale pour la nation

entière, qu'il nous serait impossible de comprendre qu'on ne fît pas, pour le résoudre, une tentative sérieuse et sincère.

Nous arrivons à la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux. C'est une loi générale et détaillée à la fois, c'est un véritable code sur la matière. L'Assemblée nationale de Versailles ne s'est pas contentée, en effet, d'apporter quelques modifications aux lois de 1838 et de 1866, elle les a abrogées et remplacées par un ensemble complet de dispositions, soit nouvelles, soit anciennes, mais concordantes.

La loi de 1871 est à la fois une loi d'organisation et une loi d'attributions. D'une part, reprenant en sous-œuvre les questions résolues par la loi de 1833, elle statue sur les divers points relatifs à l'organisation des conseils généraux, à l'ordre, à la tenue des sessions, elle crée la commission départementale, elle définit le rôle du préfet, elle prévoit enfin le cas où deux ou plusieurs conseils généraux auront à se concerter sur des affaires d'intérêt commun. D'autre part, la nouvelle loi énumère et précise les attributions du conseil général et celles de la commission départementale.

Voici les innovations principales, au point de vue de l'organisation. Les conseils généraux sont désormais élus pour six ans, au lieu de l'être pour neuf, et se renouvellent tous les trois ans par moitié, au lieu de se renouveler tous les trois ans par tiers. Ils sont juges de la validité de l'élection de leurs membres, sans qu'il y ait lieu à appel contre leurs décisions, tandis que, autrefois, les conseils de préfecture ou les tribunaux civils, suivant les cas, jugeaient en première instance et sauf recours à la juridiction supérieure la validité des élections contestées. Les conseils généraux



nomment désormais leur bureau chaque année, c'est-à-dire le président, qui a seul la police de la salle, les vice-présidents et les secrétaires : ces derniers sont chargés de rédiger un compte rendu analytique, qui doit être communiqué aux journaux. Les feuilles publiques sont passibles d'amendes si elles apprécient une discussion du conseil général sans avoir préalablement ou simultanément inséré dans leurs colonnes le compte rendu analytique officiel. Les conseils généraux font leur règlement intérieur : leurs séances sont publiques : mais le conseil a toujours la faculté de se former en comité secret, sur la demande soit du président, soit du préfet, soit de cinq des membres présents. La loi du 10 août 1871 fait une innovation considérable en déclarant que les suffrages seront recueillis au scrutin public toutes les fois que le sixième des membres présents le réclamera : les noms des votants devront alors être insérés au procès-verbal. L'on se rappelle que la loi de 1838 interdisait de mentionner au procès-verbal les noms des membres qui prenaient part aux délibérations. Une loi du 23 juillet 1870 avait, il est vrai, levé cette prohibition, mais elle n'admettait pas le scrutin public.

Les conseils généraux tiennent désormais chaque année deux sessions ordinaires. La session dans laquelle sont délibérés le budget et les comptes commence de plein droit le premier lundi qui suit le 15 août et ne pourra être retardée que par une loi. L'ouverture de l'autre session a lieu au jour fixé par le conseil général dans la session du mois d'août précédent. Dans le cas où le conseil général se serait séparé sans avoir pris aucune décision à cet égard, le jour serait fixé et la convocation serait faite par la commission départementale qui en donnerait avis au préfet. La

durée de la session d'août ne pourra excéder un mois ; celle de l'autre session ordinaire ne devra pas dépasser quinze jours. Les conseils généraux peuvent être réunis extraordinairement par décret du chef du pouvoir exécutif ou sur la demande écrite des deux tiers des membres ; la durée des sessions extraordinaires ne doit pas excéder huit jours. Tout membre qui sans excuse légitime aura manqué à une session ordinaire sera considéré comme démissionnaire. Le conseil général ne peut délibérer si la moitié plus un des membres, dont il est composé, n'est présente. Le préfet a entrée au conseil, il est entendu quand il le demande et il assiste aux délibérations, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes. Toute délibération prise hors des réunions du conseil prévues ou autorisées par la loi est nulle : le préfet est chargé de prendre les mesures nécessaires pour que l'assemblée indûment réunie se sépare. Le procureur général du ressort est chargé de requérir, s'il y a lieu, contre les membres prévaricateurs, l'application des peines déterminées par l'article 258 du code pénal ; en cas de condamnation, les conseillers condamnés sont déclarés par le jugement exclus du conseil et inéligibles pendant les trois années qui suivront la condamnation. Pendant les sessions de l'Assemblée nationale, la dissolution du conseil général ne peut être prononcée par le chef du pouvoir exécutif que sous l'expresse obligation d'en rendre compte à l'assemblée dans le plus bref délai possible. En ce cas une loi fixe la date de la nouvelle élection, et décide si la commission départementale doit conserver son mandat jusqu'à la réunion du conseil général, ou autorise le pouvoir exécutif à en nommer provisoirement une autre. Dans l'intervalle des sessions

de l'Assemblée nationale, le chef du pouvoir exécutif peut prononcer la dissolution d'un conseil général pour des causes spéciales à ce conseil. Le décret de dissolution doit être motivé. Il ne peut jamais être rendu par voie de mesure générale. Il convoque en même temps les électeurs du département pour le quatrième dimanche qui suivra sa date. Le nouveau conseil général se réunit de plein droit le deuxième lundi après l'élection et nomme sa commission départementale.

Le point le plus important de la loi de 1871, c'est la création de cette commission départementale, qui est une reproduction de la commission permanente des provinces belges. La commission départementale est élue chaque année à la fin de la session d'août ; elle se compose de quatre membres au moins et de sept au plus, et elle comprend un membre choisi, autant que possible, parmi les conseillers élus ou domiciliés dans chaque arrondissement. Les membres de la commission sont indéfiniment rééligibles. Les fonctions de membre de la commission départementale sont incompatibles avec celles de maire du chef-lieu du département et avec le mandat de député. La commission départementale est présidée par le plus âgé de ses membres. Elle élit elle-même son secrétaire. Elle siège à la préfecture et prend, sous l'approbation du conseil général et avec le concours du préfet, toutes les mesures nécessaires pour assurer son service. Elle se réunit une fois par mois au moins, aux époques et pour le nombre de jours qu'elle détermine elle-même, sans préjudice du droit qui appartient à son président et au préfet de la convoquer extraordinairement. Tout membre de la commission départementale qui s'absente des séances pendant deux mois consécutifs, sans

excuse légitime admise par la commission, est réputé démissionnaire. Les membres de la commission départementale ne reçoivent pas de traitement. Le préfet ou son représentant assistent aux séances de la commission, ils sont entendus quand ils le demandent. Les chefs de service des administrations publiques dans le département sont tenus de fournir, verbalement ou par écrit, tous les renseignements qui leur seraient réclamés par la commission départementale sur les affaires placées dans ses attributions.

Les lois antérieures défendaient aux conseils généraux de se concerter entre eux. D'après la loi de 1871, au contraire, deux ou plusieurs conseils généraux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents et après en avoir averti les préfets, une entente sur les objets d'utilité départementale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs départements respectifs. Ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune. Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences, où chaque conseil général sera représenté soit par sa commission départementale, soit par une commission spéciale nommée à cet effet. Les préfets des départements intéressés pourront toujours assister à ces conférences. Les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils généraux intéressés.

Telles sont les innovations principales de la loi de 1871 au point de vue de l'organisation des assemblées départementales. L'on saisit, dès l'abord, l'importance incontestable de ces dispositions libérales. Le conseil général est

désormais vigoureusement constitué : il est affranchi de la tutelle préfectorale et gouvernementale : il forme un corps autonome, maître de son règlement, de son bureau, de ses procès-verbaux et de lui-même enfin, puisque seul il examine et valide l'élection de ses membres. Nommé pour un laps de temps moins long quoique suffisant pour l'éducation des membres nouveaux et pour le maintien des traditions, il est moins isolé de ses électeurs et moins affranchi de leur surveillance : des sessions plus nombreuses et plus longues font du conseil général un corps sérieux qui fait autre chose qu'apparaître et disparaître, comme c'était naguère l'usage. Cette assemblée départementale se perpétue, d'ailleurs, par la commission élue dans son sein et qui, si ce n'est par le nom, du moins par le fait, est permanente. La permanence d'un corps politique ne consiste, en effet, que dans le droit de se réunir chaque fois que le besoin se fait sentir. L'ancienne défiance du pouvoir exécutif national, qui se manifestait si visiblement dans les lois antérieures, s'est singulièrement atténuée et ne laisse plus que quelques traces dans la loi de 1871. Assurément, il y a encore quelques précautions puériles et sans portée réelle que l'État a cru de son devoir de prendre. Pourquoi avoir enlevé, par exemple, au conseil général le droit de nommer le président de la commission départementale ? C'est là une de ces garanties illusoires qui sont si chères aux hommes d'État français : on a craint que le président de la commission départementale, s'il était élu directement par le conseil général, n'eût trop d'influence et ne fût un rival redoutable pour le préfet : l'on n'a pas pris garde que dans la pratique presque tous les conseils généraux, en respectant la lettre de la loi,

avaient un moyen facile d'en violer l'esprit. Il est aisé, en effet, de composer la commission départementale de manière que le doyen d'âge soit précisément le personnage que l'on aurait élu pour la présider. C'est là une sorte d'élection indirecte et déguisée, qui se pratiquera presque universellement : car bien peu de conseils généraux eussent voulu choisir des jouvenceaux pour présidents de la commission départementale. C'est une critique que nous avons faite souvent dans cet ouvrage et qui doit à chaque instant être renouvelée : nos hommes d'État français se paient de mots et de dispositions légales dérisoires : comme les généraux chinois, ils croient efficacement se couvrir et se garantir en s'abritant derrière des images ou des symboles sans consistance : quand donc aurons-nous du sens pratique et du sérieux et quand ferons-nous des lois pour l'usage et non pour l'ostentation ?

Les changements apportés par la loi de 1871 aux attributions des conseils généraux n'ont pas une moindre importance que les modifications introduites dans leur organisation. Sur ce point aussi la loi nouvelle a repris en sous-œuvre les dispositions des lois de 1838 et de 1866. Les assemblées locales conservent les mêmes droits qu'auparavant pour la répartition de l'impôt. L'économie du budget départemental, telle que nous l'avons précédemment étudiée, n'a pas subi de transformation : la compétence du conseil général en matière d'emprunt a seulement été étendue : sous le régime de la loi de 1866 pour qu'un département pût, en dehors de l'autorisation législative, réaliser un emprunt, il fallait que l'opération fût renfermée dans un délai de douze ans. La durée de l'amortissement pourra désormais atteindre une période de quinze années ; mais

il faudra, comme autrefois, que l'emprunt trouve un gage dans les ressources normales du département. Le service des intérêts et le remboursement peuvent être assurés sur le budget ordinaire aussi bien que sur le budget extraordinaire. Il importe, toutefois, que le maximum des centimes fixé par la loi de finances ne soit pas dépassé. Si cette limite était franchie, ou si l'opération devait durer plus de quinze ans, une loi spéciale serait nécessaire. Le conseil général doit fixer le maximum de centimes extraordinaires que les conseils municipaux pourront être autorisés à voter pour les dépenses d'utilité communale. Il doit procéder également chaque année à la révision et à la détermination des sections électorales des communes du département. Le tableau, ainsi arrêté, servira pour toutes les élections municipales à faire dans l'année.

La compétence du conseil général en matière de viabilité a reçu de notables extensions : c'est lui qui peut, désormais, opérer la reconnaissance, déterminer la largeur, prescrire l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun. La même assemblée a dans toute sa plénitude le droit de régler l'emploi des deniers départementaux : c'est elle qui nomme et révoque les titulaires des bourses scolaires qu'entretient le département : c'est elle qui est appelée à fixer les conditions auxquelles seront tenues de satisfaire les candidats des fonctions rétribuées exclusivement sur les fonds départementaux et les règles des concours d'après lesquels les nominations devront être faites. Le principe du concours avait déjà été appliqué dans plusieurs départements pour le recrutement des agents attachés au service vicinal. Le conseil général examinera si le même système

doit être mis en usage pour le choix de l'architecte du département. Il réglera les conditions du concours et désignera, s'il lui convient de le faire, les membres du jury d'examen. Une seule exception est faite par la loi de 1871 au droit du conseil général de déterminer les conditions que devront remplir les candidats aux fonctions salariées par le département : les archivistes paléographes, sortant de l'école des chartes, sont maintenus en possession du privilège de conserver les archives départementales. Une partie de l'Assemblée nationale et le gouvernement auraient voulu que les ingénieurs des ponts et chaussées restassent chargés de la construction et de l'entretien des routes départementales : mais ce vœu n'a pu triompher et l'on a permis aux conseils généraux de confier, s'ils le trouvaient bon, ce service à d'autres agents, par exemple aux agents voyers.

Toutes les modifications précédentes ont du prix : elles élargissent la sphère d'action et augmentent la liberté d'allures des conseils généraux : ce ne sont toutefois que des mesures secondaires. Les conseils généraux restent en possession des mêmes droits pour les acquisitions, les aliénations, les échanges, la gestion des propriétés du département, les baux à loyer, le changement de destination des édifices affectés aux services départementaux. L'on a ajouté, cependant, les écoles normales à la liste des bâtiments dont il n'appartient pas au conseil général de modifier la destination ou d'opérer la vente par un simple vote. En matière de dons et legs la compétence des Assemblées locales a été étendue : sous le régime de la loi de 1866 deux conditions étaient requises pour qu'il fût loisible au conseil général de statuer définitivement sur l'acceptation ou le



refus de dons et legs. Il fallait, d'une part, que la libéralité n'eût pas donné lieu à réclamation, d'autre part qu'elle n'impliquât pour le département aucune charge ou affectation immobilière. La première restriction est maintenue, la seconde disparaît. Le conseil général peut donc valablement accepter tous les dons et legs qui ne sont pas l'objet d'une réclamation de la part des familles ou des intéressés. En ce qui concerne le service des routes départementales les droits du conseil général, déjà élargis par la loi de 1866, sont encore accrus. Cette assemblée locale ne pouvait, autrefois, statuer définitivement que sur les routes dont le tracé ne se prolongeait pas sur le territoire d'un département voisin. Cette condition n'est plus exigée. Que les routes soient comprises en entier dans le département ou qu'elles en dépassent les limites le conseil général statue à son gré sur le classement, le déclassement ou le changement de direction. Mais lorsque l'exécution de l'entreprise nécessite l'acquisition de terrains par voie d'expropriation, la déclaration d'utilité publique doit, comme autrefois, être sanctionnée par un décret. L'Assemblée nationale de Versailles s'est refusée à confier aux conseils généraux le droit de déclarer eux-mêmes l'utilité des entreprises dont ils avaient voté l'exécution. La loi n'a pas entendu supprimer l'instruction et la procédure préalables dans lesquelles les intérêts des particuliers, des communes et même des départements limitrophes, trouvent une protection et une garantie. Le conseil général statue définitivement sur la direction des chemins de fer d'intérêt local, le mode et les conditions de la construction de ces lignes, les dispositions et les traités destinés à en assurer l'exploitation. L'expropriation des terrains ne pourrait cependant, même dans ce

cas, être prononcé que par décret. En outre comme l'État intervient dans l'opération par une subvention fixée au quart, au tiers ou à la moitié de la dépense, suivant le produit du centime dans le département, le gouvernement aura toujours le droit d'examiner le contrat de concession et les conditions du cahier des charges et, s'il le juge bon, de refuser son concours. Le conseil général a le droit de statuer sur l'établissement et l'entretien des bacs et passages d'eau desservant les routes et chemins à la charge du département, ainsi que la fixation des tarifs de péage : ces mesures étaient autrefois soumises à l'approbation du chef du pouvoir exécutif.

La loi de 1871 s'est résolue à une innovation, peu importante en elle-même, mais qui était nécessaire et logique. Dans les cas d'urgence le préfet avait qualité pour intenter ou soutenir une action judiciaire au nom du département. Il est dépouillé désormais de ce droit et de cette responsabilité qui passent à la commission départementale.

Les dispositions de la loi de 1866 relativement aux aliénés sont maintenues : le conseil général aura donc soit à régler les budgets et les comptes de l'asile, si cet établissement est une propriété départementale, soit à traiter avec un autre établissement ou un département voisin pour le placement de ses malades. Les asiles qui ont une origine et une existence indépendantes des départements sont sous l'autorité directe du ministre de l'intérieur.

La loi de 1871 a investi les conseils généraux d'un certain droit de surveillance et de contrôle sur les communes. C'est ainsi que ces assemblées statuent définitivement, désormais, sur les délibérations des conseils municipaux ayant pour but la prorogation des taxes additionnelles d'octroi

actuellement existantes ou l'augmentation des taxes principales au delà d'un décime, le tout dans les limites du maximum des droits et de la nomenclature des objets fixés par le tarif général. Quant aux surtaxes d'octroi sur les boissons, elles ne peuvent être établies, prorogées ou modifiées qu'en vertu d'une loi. L'on a transféré au conseil général le droit, qui appartenait au préfet sur l'avis conforme du conseil général, de modifier la circonscription des communes d'un même canton et de désigner leurs chefs-lieux lorsqu'il y a accord entre les conseils municipaux. Quand le conseil général ne statue pas définitivement, soit qu'il y ait réclamation de la part d'un des conseils municipaux, soit que le changement projeté modifie les limites d'un canton ou d'un arrondissement, il est appelé, néanmoins, à donner son avis.

Les délibérations par lesquelles le conseil général a statué définitivement peuvent être annulées pour excès de pouvoir ou pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Le législateur de 1871 a soigneusement prescrit la procédure à suivre en pareil cas pour joindre la célérité au respect de la légalité. Sous le régime de la loi de 1866, quand le conseil général avait voté l'aliénation, l'échange ou le changement de destination d'un édifice affecté à l'un des services, sur lesquels il n'avait pas qualité pour statuer définitivement, sa délibération devait être sanctionnée par un décret rendu en conseil d'État : c'est alors seulement qu'elle devenait exécutoire. Le but pourra être atteint, désormais, sans qu'un décret soit nécessaire. Il suffira que la délibération n'ait pas été annulée par le ministre dans un délai de trois mois.

Le législateur de 1871 a tenu à maintenir rigoureusement les conseils généraux dans la sphère des intérêts administratifs : aussi est-il interdit à ces corps d'émettre des vœux politiques, tandis que la loi les autorise et les provoque même à formuler des vœux sur toutes les questions économiques et d'intérêt général. Il est vrai que la sanction légale contre les empiétements des conseils généraux en pareille matière est simplement illusoire : la loi se borne à déclarer que la nullité des délibérations illégales serait prononcée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

Les budgets et les comptes des départements devaient naturellement attirer l'attention du législateur. Les prescriptions de la loi de 1866 sur ce point n'ont subi, cependant, aucune modification profonde. Le budget, qui doit être soumis par le préfet au conseil général et communiqué préalablement à la commission départementale, conserve sa division en budget ordinaire et budget extraordinaire. Les recettes de l'une et de l'autre nature ne diffèrent que par quelques points de détail et sans importance des recettes analogues d'après la loi de 1866. Une modification grave est apportée au mode de répartition du fonds de subvention applicable aux dépenses départementales. Ce fonds, qui était distribué autrefois par un décret rendu en conseil d'État, sera désormais réparti par l'Assemblée nationale elle-même conformément à un tableau annexé à la loi de finances. La destination de ce crédit est en outre précisée : il est exclusivement réservé aux départements qui, en raison de leur situation financière, doivent recevoir une allocation sur les fonds généraux de l'État. Enfin, tandis que la loi de 1866, engageant l'avenir, avait fixé à

4 millions de francs l'importance du fonds de subvention, la loi de 1871 laisse à la loi de finances annuelle le soin d'en déterminer la quotité.

Désireux, avant tout, de supprimer le fonds commun et de laisser, d'ailleurs, plus de liberté au conseil général pour l'emploi des ressources départementales, les auteurs de la loi de 1866 avaient restreint dans les plus étroites limites le nombre des dépenses obligatoires, c'est-à-dire de celles qui peuvent être inscrites d'office au budget du département. Le législateur de 1871 a jugé nécessaire de remplir quelques lacunes et d'accroître de quelques articles le nombre des dépenses obligatoires : voici celles que l'on a ajoutées à la nomenclature de 1866 : 1° le mobilier des hôtels de préfecture et de sous-préfecture ; 2° le loyer, l'entretien et le mobilier du local nécessaire à la réunion du conseil départemental d'instruction publique et du bureau de l'inspecteur de l'académie ; 3° l'entretien des cours d'assises, des tribunaux civils et des tribunaux de commerce ; 4° les frais d'impression et de publication des listes pour les élections censitaires et les frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury.

Le préfet doit communiquer les comptes du département à la commission départementale dix jours, au moins, avant l'ouverture de la session d'août. Il doit également dans la même session soumettre au conseil général le compte annuel de l'emploi des ressources municipales affectées aux chemins de grande communication et d'intérêt commun. Ces ressources sont celles qui s'inscrivent pour ordre au budget départemental. Le conseil général doit en connaître l'emploi détaillé pour proportionner aux besoins

réels des communes et aux sacrifices qu'elles s'imposent l'importance des subventions qu'il croira devoir accorder à la vicinalité sur les fonds départementaux. Le conseil général doit être appelé chaque année à dresser un tableau collectif des propositions relatives à la répartition des secours et des subventions dont le montant est inscrit au budget de l'État pour les travaux des églises et des presbytères, les établissements de bienfaisance, les maisons d'école et les salles d'asile et enfin les comices et les associations agricoles. Les propositions devront être classées par ordre d'urgence.

Telles sont les attributions des conseils généraux en vertu de la loi de 1871 : combien elles ont été élargies, c'est ce qu'il est presque inutile de faire ressortir. Le chapitre le plus important de la nouvelle loi reste cependant à étudier, c'est celui qui concerne les attributions de la commission départementale.

Nous avons vu quelle était l'organisation de ce comité choisi par le conseil général dans son propre sein. Les attributions conférées à la commission départementale sont tantôt très-restreintes et tantôt très-larges. La commission règle, en effet, les affaires qui lui sont renvoyées par le conseil général, dans les limites de la délégation qu'elle en reçoit. Elle est appelée, en outre, à donner son avis au préfet, non-seulement sur toutes les questions qu'il est tenu de lui soumettre, mais encore sur celles qu'elle croit devoir signaler à son attention dans l'intérêt du département.

En parcourant les attributions des conseils généraux, nous avons déjà mentionné plusieurs actes dont l'accomplissement exige l'intervention de la commission départe-

mentale. Ainsi, lorsque dans les cas d'urgence il y a lieu d'intenter ou de soutenir une action au nom du département, la commission est autorisée à statuer : si un litige s'engage avec l'État, ce n'est plus comme autrefois le conseiller de préfecture le plus ancien, c'est un membre de la commission départementale qui représente le département : le préfet ne peut passer de contrat au nom du département que sur l'avis conforme de la commission. La commission examine les prévisions du budget préfectoral, elle doit même présenter au conseil général, à l'ouverture de la session d'août, un rapport sommaire sur les propositions que le préfet compte soumettre à l'assemblée : mais c'est au conseil général seul qu'il appartient de faire une modification aux crédits ou un virement en cours d'exercice. La commission départementale n'en exerce pas moins un contrôle sévère sur les comptes. Au commencement de chaque mois, le préfet doit lui adresser l'état détaillé des ordonnances de délégation qu'il a reçues et des mandats de paiement qu'il a délivrés. Les ingénieurs en chef, qui émettent aussi des mandats, sont soumis à la même obligation. Il est des cas où la commission départementale, non-seulement contrôle, mais même intervient directement dans l'emploi ou le recouvrement des ressources inscrites au budget. Lorsque le conseil général alloue des subventions sur les fonds départementaux, il n'est pas tenu d'en opérer lui-même la répartition. Il peut déléguer ce soin à la commission départementale. Les fonds provenant des amendes de police correctionnelle étaient antérieurement répartis par le préfet, ils le sont aujourd'hui par la commission départementale. C'est aussi la même commission qui est appelée à répartir le

produit des prestations rachetées en argent sur les lignes que ces prestations concernent : c'est là une modification importante aux dispositions antérieures du règlement sur le service vicinal. D'un autre côté, la commission départementale peut avoir une action efficace sur la réalisation des emprunts départementaux. Quand le conseil général inscrit au budget extraordinaire le montant d'un emprunt à contracter pendant la durée de l'exercice, il s'abstient presque toujours de fixer d'une manière précise l'époque ou même le mode de la réalisation de cette ressource : c'est alors la commission départementale qui est chargée de la conduite de cette opération. La commission est aussi compétente, quand elle a reçu à cet effet la délégation du conseil général, pour déterminer l'ordre de priorité des travaux à exécuter sur les fonds du département. Elle fixera dans le même cas l'époque à laquelle ces entreprises devront être mises en adjudication. La vérification de l'état du mobilier appartenant au département ainsi que des archives revient aussi à la commission. C'est elle encore qui est chargée de statuer sur les réclamations relatives aux évaluations cadastrales : c'est elle aussi qui nomme les membres des commissions syndicales pour les entreprises que le département subventionne : mais dans ces deux derniers cas les décisions de la commission départementale ne sont pas définitives : elles doivent être communiquées au préfet et notifiées aux conseils municipaux ainsi qu'aux autres parties intéressées : elles peuvent être frappées d'appel devant le conseil général : les décisions de la commission départementale dans les mêmes cas peuvent être déférées au conseil d'État pour cause d'excès de pouvoir et de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique.



Nous venons d'analyser en détail les différentes parties de la loi du 10 août 1871 : nous nous sommes inspiré, dans cet exposé, du commentaire que nous ont fourni les circulaires ministérielles en date du 8 et du 18 octobre de la même année. Quel jugement devons-nous porter sur cette tentative du législateur pour introduire en France le *selfgovernment* ?

Disons d'abord que cette tentative est sérieuse et qu'il dépend du pays qu'elle soit efficace. La réforme est infiniment plus profonde que toutes celles qui l'ont précédée. Le préfet reste dans le département le représentant du pouvoir exécutif, ayant mission de faire exécuter les lois d'intérêt général : il est en outre chargé de l'instruction préalable des affaires qui intéressent le département, ainsi que de l'exécution des décisions des assemblées électives départementales : ce fonctionnaire conserve donc le double caractère qu'il a eu jusqu'ici : il est à la fois agent politique du pouvoir central et administrateur local. L'on n'a pas osé séparer nettement ces attributions de natures contraires et dépouiller entièrement le préfet de ses fonctions administratives : mais tout au moins on l'a mis en tutelle; on lui a donné une sorte de conseil judiciaire. On a placé auprès de lui un comité de surveillance et de contrôle, qui participe même du pouvoir exécutif dans beaucoup de cas. Ce n'est pas encore là l'autonomie administrative du département, mais c'est une sorte d'émancipation. Le préfet n'est plus une providence : si la commission départementale a de l'union, de l'esprit de suite et de la volonté, il ne sera même qu'un agent subordonné et dépendant.

L'on ne peut se dissimuler, d'un autre côté, que les attributions du conseil général lui-même ne soient considéra-

blement agrandies. Désormais les affaires du département pourront et devront être conduites par les hommes des localités, c'est-à-dire par ceux qui ont la plus grande connaissance des besoins et des ressources du pays et le plus grand intérêt à ce que l'administration soit productive et économe. L'on peut espérer que toutes les dépenses fastueuses et toutes les ruineuses prodigalités disparaîtront peu à peu : ce ne sera plus l'esprit léger du fonctionnaire parisien et nomade qui disposera en maître des travaux et des deniers du département : le sens rassis, l'esprit pratique et net des délégués des cantons imprimeront une direction judicieuse à la conduite des affaires, La corruption aussi devra céder et l'esprit public se relever : les propriétaires, les industriels, les cultivateurs ne se sentiront plus dans une satrapie et à la merci des caprices d'un fonctionnaire omnipotent et instable : les votes politiques auront plus d'indépendance et de sérieux : certes, l'on ne peut espérer extirper complètement l'intrigue, mais le grand jour et le contrôle public en réduiront l'importance et en démasqueront les menées. Les mêmes procédés libéraux, qui sont reconnus favorables à la prospérité des États, doivent l'être aussi à celle des provinces.

Il serait assurément imprudent de croire que la loi de 1871 pourra prendre racine dans le pays sans l'aide du temps, et que les bienfaits en seront immédiatement appréciés. Le *selfgovernment* est une œuvre laborieuse et rude, qui exige de la part des populations de constants efforts et un persévérant contrôle. Les mœurs publiques et administratives sont sur ce point à refaire et elles ne se refont pas en un jour. Éternés par une somnolence, qui date de plusieurs siècles, habitués à ne marcher que dans des lisières

étroites, il nous faudra du courage et de l'énergie pour prendre des allures plus indépendantes et plus viriles.

La loi de 1871 demandera donc plusieurs années pour s'implanter et pour fructifier : l'on ne peut dire, d'ailleurs, qu'elle produira partout les mêmes fruits ; le tempérament local, le caractère de chaque préfet et de chaque commission départementale auront, surtout dans les premiers jours, une grande influence. Nul doute que dans certaines contrées les choses ne suivent le train antérieur et qu'elles ne soient changées qu'en apparence ; bien des préfets conserveront l'ascendant qu'avaient leurs prédécesseurs, et mèneront le conseil général et la commission : d'autres au contraire, surtout dans quelques départements démagogiques du Midi, seront mis dans une situation difficile et auront bien des luttes à soutenir. Les empiétements sont-ils à craindre ? Il est dans la nature des hommes et des choses qu'il s'en produise de temps en temps, mais il ne faut pas s'en alarmer outre mesure. Une partie de l'Assemblée nationale de Versailles a paru avoir une crainte excessive des conflits entre le préfet et la commission départementale. Bien naïf qui croirait que ces deux pouvoirs seront toujours et partout en harmonie : mais quand il devrait y avoir quelques frottements, quelque antagonisme même entre ces autorités de diverses origines, le mal serait-il donc si grand ? A moins de supprimer la vie, l'on ne peut supprimer la lutte : c'est une folie de vouloir prévenir les excès possibles en privant les individus ou les groupes sociaux de la liberté et de la responsabilité de leurs actes.

Le principal enseignement, qui ressort des terribles années 1870 et 1871, c'est que les populations françaises ont entièrement perdu le sentiment de la responsabilité. Elles

se lancent dans des aventures, dans des entreprises immorales non moins que funestes, comme la guerre dernière ; elles commettent fautes sur fautes, et elles croient naïvement, quand le châtimement est venu, n'être pas coupables ; elles s'en prennent avec âpreté aux maîtres qu'elles se sont donnés, qu'elles ont applaudis et presque idolâtrés ; elles conservent le cœur léger après tant d'erreurs et tant de désastres, et elles ne montrent ni regrets, ni remords, ni fermes propos de réforme. Ce manque absolu de conscience et de réflexion, c'est l'un des symptômes les plus effrayants de la caducité d'un peuple. Si l'on ne profitait des dernières crises pour réagir avec énergie contre cet abandon et cette inertie déplorable, il n'est pas d'abîmes où la pente suivie par nous depuis deux siècles ne pourrait nous mener. L'exercice seul des libertés locales sur une large échelle fera pénétrer peu à peu dans les couches sociales le sentiment du devoir et de la responsabilité civique, répandra partout l'esprit de contrôle et d'information, et dissipera à la longue cette crédulité et cette insouciance que nous expions si durement aujourd'hui.

Ces remèdes demandent l'aide du temps, il serait insensé de le nier. Peut-être sur certains points les premiers essais de la loi ne paraîtront-ils pas heureux. Dans quelques départements méditerranéens les conseils généraux ont été composés de radicaux, hommes impatients presque toujours, souvent ignorants, et d'ordinaire esclaves de la partie la plus vile et la plus violente de leurs électeurs. Dans ces régions les premières applications de la loi de 1871 ne seront pas aisées ; il y aura lieu de craindre des conflits envenimés, une agitation stérile ; les affaires seront quelquefois sacrifiées aux passions politiques. Que ces difficultés inévitables ne nous alarment pas. Il est juste que chaque dé-

partement soit responsable de ses fautes, et que les circonscriptions assez folles pour nommer des mandataires incompetents ou turbulents subissent la peine qu'elles méritent. Les abandonner à elles-mêmes, n'est-ce pas d'ailleurs le meilleur et le plus prompt moyen de les corriger et de les relever ? D'où vient que le parti conservateur est si souvent vaincu dans les élections ? C'est qu'il dédaigne d'y prendre part et qu'il aime mieux attendre l'intervention d'un dieu tutélaire, que de descendre au combat. Le Dieu tutélaire, sur lequel comptent avec une confiance imperturbable les conservateurs de France, c'est le pouvoir central, c'est l'administration préfectorale, c'est la dictature plus ou moins déguisée. Qu'une pratique de quelques années enseigne à ces hommes d'ordre et d'abstention qu'ils ne peuvent espérer aucun secours extérieur et supérieur, qu'ils ne doivent faire fonds que sur eux-mêmes, on les verra alors s'organiser et s'entendre, se compter aussi et lutter avec résolution, c'est-à-dire vaincre. Ces réflexions s'appliquent à nos grandes villes comme Marseille et Lyon, aussi bien qu'à nos départements méridionaux. S'il est un calcul honteux, c'est celui de ces milliers de citoyens, qui ont pour eux le nombre et le bon droit, et qui livrent de gaieté de cœur leur ville ou leur département à des mains anarchiques ou ignorantes, dans l'espoir que l'excès du mal et de la désorganisation provoquera l'intervention du pouvoir exécutif national. Telle est la situation d'esprit du parti conservateur dans toute une région de la France. Il faut secouer cette indolence et ce cynisme. Mais ce ne seront pas les paroles, les discours, les articles de journaux qui auront quelque efficacité en pareille matière. Il n'y a qu'une morale qui porte

des fruits, c'est la morale en actions. Laissons le parti conservateur pâtir de ses fautes et de son inertie, on le verra alors se relever. Les candidatures officielles des vingt dernières années ont profondément corrompu une nation, que deux siècles de centralisation excessive avaient déjà amollie et stupéfiée, gardons-nous de chercher un remède dans la cause même du mal. Nous devons vraiment rougir des reproches mérités que les étrangers adressent à nos classes bourgeoises et rurales, coupables les unes et les autres d'une incroyable lâcheté civique et d'un véritable machiavélisme politique.

Loin de restreindre les prescriptions libérales de la loi de 1871, l'on devra, à notre avis, les étendre. L'on ne doit considérer cette réforme que comme un stage. Sur bien des points il y a lieu à des compléments et à des extensions. Les assises seulement sont jetées, mais l'édifice n'est pas terminé. Il y aurait même de l'imprudence à regarder comme définitives les institutions départementales de l'année 1871 : elles sont certainement bonnes et efficaces pour une période de transition ; mais elles se montreraient d'un jeu difficile à la longue. L'on sera amené dans quelques années à fonder le *selfgovernment* sur ses bases essentielles, c'est-à-dire à abandonner l'administration départementale tout entière aux mandataires du département, sous la réserve de quelques cas peu nombreux où le législateur seul serait compétent pour donner son approbation. Quant au préfet, il devra perdre entièrement son caractère d'administrateur local, pour n'être plus qu'un fonctionnaire politique et de police. Il n'aura plus d'autre rôle que de veiller à l'exécution des lois et des règlements d'intérêt général et d'assurer l'exécution des services d'utilité nationale,

tel que le recrutement de l'armée. Il sera ainsi ramené à une position normale et nettement définie.

Quelques personnes peuvent considérer cette réforme comme imprudente : l'on ne tardera pas à s'apercevoir, cependant, qu'elle est indispensable. L'autorité du préfet finirait par s'émousser et même disparaître dans des relations trop fréquentes et trop intimes avec les conseils généraux ou avec la commission départementale. Ou bien il deviendrait un personnage subordonné, et le fonctionnaire de police serait diminué en même temps que l'administrateur départemental, puisque l'un et l'autre sont une même personne ; ou bien il s'userait dans de continuels conflits avec les mandataires élus et se créerait des inimitiés et des difficultés sans nombre. Le temps viendra bientôt où le pouvoir national devra se désintéresser de la gestion des affaires départementales ; ce sera le moyen pour lui de garder intacte son autorité. Le préfet aura d'ailleurs un rôle encore assez grand, celui de veiller au maintien de l'ordre et à l'observation des lois : il deviendra particulièrement un magistrat de police ; ce service est assez essentiel et assez délicat, pour qu'on ne le compromette pas en confiant au fonctionnaire qui en est chargé une foule d'attributions administratives.

C'est donc aux mandataires élus du département que nous pensons qu'il faudra remettre dans quelques années l'administration tout entière, c'est-à-dire la préparation et l'exécution même des mesures votées par le conseil général. L'on aura ainsi fondé l'administration collective, ce qui n'est pas un leurre. On rencontre ce régime en Angleterre tant dans les comtés que dans les bourgs. Ce serait une erreur de croire que le conseil général ou la commission

départementale, en possession du droit de gérer effectivement les intérêts locaux du département, devraient s'en dessaisir dans la pratique pour le confier à un fonctionnaire unique de leur choix, agissant sous leur contrôle. Dans la session législative de 1874, deux députés de la gauche, MM. Magnin et Bethmont avaient proposé que chaque conseil général nommât un administrateur du département, qui eût été chargé des intérêts locaux, tandis que le préfet se serait trouvé relégué dans les attributions d'ordre politique ou d'administration générale. Nous acceptons complètement la seconde partie de cette proposition, mais nous écartons la première. Ce que l'on veut fonder en France, c'est le *selfgovernment*, c'est-à-dire l'administration du pays par le pays; ce que l'on cherche, c'est à réveiller la vitalité presque éteinte dans nos provinces, en associant le plus d'hommes possible et de la manière la plus effective à la gestion des intérêts communs. Ce serait manquer le but que de créer une sorte de préfet électif, qui serait bientôt omnipotent. Sans doute le conseil général et la commission départementale auront besoin, pour administrer le département, d'auxiliaires à poste fixe, lesquels seront chargés de préparer les affaires et de dépouiller les dossiers. Ces auxiliaires sont tout trouvés dans les bureaux de préfecture : on pourra s'appliquer avec plus de soin au recrutement de ce personnel. L'on possédera alors une administration qui aura tous les bons côtés de l'administration du comté anglais.

Est-il besoin de dire que dans le système du *selfgovernment* les conseils de préfecture doivent disparaître. Leurs attributions administratives doivent passer entièrement à la commission départementale ou au conseil général.



Quant aux attributions judiciaires de ces corps, elles doivent être conférées aux tribunaux ordinaires : ceux-ci sont bien compétents pour les différends et les conflits entre les particuliers et les grandes compagnies par action, pour quoi ne le seraient-ils pas pour le contentieux administratif ? Accuse-t-on la magistrature française, soit d'incapacité, soit de partialité ? Quand on lui aura fait subir une réforme, dont la nécessité est aujourd'hui universellement reconnue, quand on aura réduit le nombre des sièges, des tribunaux et des cours et que l'on aura notablement accru la situation des juges, alors on pourra se remettre à la justice ordinaire du soin de statuer sur le contentieux administratif. Nous ne séparons pas, quant à nous, la réorganisation de notre système judiciaire de la réorganisation de notre machine administrative. Si l'on veut jouir du *selfgovernment*, il faut une magistrature, qui soit éclairée, largement rétribuée et entourée d'une grande considération. Dans tous les pays libres, en Angleterre, en Amérique, on rencontre un corps judiciaire, qui tient dans l'État une très-grande place et qui est doué d'attributions bien plus vastes que ne le sont les attributions de notre justice française. Augmentons donc par tous les moyens la situation de nos magistrats, confions-leur le contentieux administratif. Ce sera, assurément, un bien mince sacrifice que celui de ces conseils de préfecture, composés d'une manière si pitoyable, asiles d'une foule de jeunes gens bornés, désœuvrés, illettrés même, vraie parodie indigne du nom de tribunal.

Une question a été posée souvent dans le public et mérite d'être examinée, c'est celle de la possibilité et de l'opportunité du rétablissement des circonscriptions provinciales. Le peuple français, qui est épris avant tout des idées

simples et qui a horreur des rouages compliqués, paraît peu enclin à revenir aux anciennes provinces. Les préjugés révolutionnaires mal étouffés se raniment dans beaucoup d'esprits au seul nom de ces vastes divisions territoriales : il semble que le fédéralisme ou la féodalité doivent sortir d'une restauration de ce genre. Chassons ces craintes puériles, indignes d'une nation réfléchie et virile ; examinons les choses en elles-mêmes. Nous ne croyons pas qu'il y ait un grand intérêt à rétablir les grands gouvernements d'autrefois : ce serait une œuvre malaisée : mais nous pensons qu'il y aurait d'incontestables et de sérieux avantages à ce que les départements voisins fussent groupés au nombre de quatre ou cinq et formassent des circonscriptions régionales. Les conseils généraux de chaque département nommeraient dans leur sein une délégation pour constituer un conseil régional. Celui-ci se réunirait tous les ans ou même tous les deux ans seulement, pour examiner, discuter et voter les grands travaux publics d'utilité commune. Le spectacle que nous avons aujourd'hui sous les yeux nous fait penser qu'une semblable organisation exercerait sur le pays une heureuse influence économique. Que voyons-nous, en effet, dans chaque département ? Les conseils généraux prennent l'initiative d'une foule de petits chemins de fer, dits d'intérêt local, œuvres lilliputiennes, entreprises non viables, vrai gaspillage des deniers publics. Au lieu de voter ces tronçons de quelques kilomètres, les assemblées électorales, si elles étaient reliées entre elles par une délégation régionale, consacraient leurs ressources à des travaux publics plus étendus et infiniment plus utiles. Elles n'épuiseraient plus le département à faire un réseau de chemins de fer vicinaux, elles féconderaient au contraire le

pays en reliant entre eux et d'une manière directe les principaux centres de chaque région ou même de deux régions voisines. Elles auraient ainsi les vides plus larges et les bras plus longs. Elles feraient des œuvres plus durables et plus productives. L'on verrait s'améliorer notre viabilité et nos grands chemins de fer se compléter : l'on pourrait aussi faire à frais communs de grandes fondations d'instruction publique, soit des universités, soit des écoles d'arts et métiers, de commerce ou d'agriculture. Aujourd'hui cette large sphère d'activité est presque toujours fermée à nos départements. Au point de vue politique aussi, n'y aurait-il pas quelque avantage à ce que des relations plus fréquentes pussent s'établir entre les départements voisins ? Ne serait-ce pas rendre plus compactes les forces conservatrices en France ? Enfin n'aurait-on pas dans la création de ces circonscriptions régionales le moyen le plus naturel et le meilleur de trancher la question si difficile du mode d'élection d'une chambre haute ?

Ainsi ce n'est pas, à proprement parler, la restauration des provinces de l'ancienne monarchie, que nous réclamons. L'on n'a que faire aujourd'hui d'un gouverneur et d'un conseil de gouvernement : ce seraient des rouages inutiles et d'ostentation. Mais l'institution de circonscriptions régionales pour les grands travaux publics, pour la fondation de grands établissements d'instruction, enfin pour l'élection d'une chambre haute, nous paraîtrait une œuvre facile, pratique et efficace, qui n'exciterait point d'alarmes ni de récriminations, et qui servirait puissamment les intérêts économiques.

Si des circonscriptions les plus vastes, comme la région ou le département, nous descendons aux divisions admi-

nistratives intermédiaires, nous sommes forcés de faire un choix entre l'arrondissement et le canton. L'on sait que la plupart des esprits libéraux et décentralisateurs sacrifient sans réserve ni hésitation la première de ces circonscriptions à la seconde. L'on peut dire que l'arrondissement est la victime dont le sacrifice sur l'autel de la décentralisation est depuis longtemps résolu par tous. Il périra, croit-on, sans laisser de regrets, parce qu'il n'avait qu'une vie pâle et sans action. Il y a peut-être, selon nous, quelque exagération dans les critiques dirigées contre l'arrondissement. Son origine est infiniment moins artificielle qu'on ne le pense. Si l'on parcourt l'intéressant ouvrage de M. de Lavergne sur les anciennes assemblées provinciales, l'on voit que presque tous les chefs-lieux d'arrondissement, les quatre cinquièmes au moins, étaient sous l'ancien régime, les chefs-lieux des circonscriptions intermédiaires entre la commune et la province. Presque rien n'a été innové sous ce rapport par la Révolution : l'on a mis un sous-préfet dans les villes où jadis on rencontrait un subdélégué : à ce simple changement de nom s'est bornée l'œuvre de nos réformateurs administratifs en constituant l'arrondissement. Il y a donc quelque ignorance chez ceux qui accusent cette division intermédiaire d'avoir été arbitrairement créée. Nous ne nous en constituons pas le défenseur cependant, nous pensons qu'elle doit disparaître. Elle ne peut, en effet, recevoir une constitution solide et efficace, à moins qu'on n'abandonne le canton : ces deux unités administratives sont trop proches l'une de l'autre pour que chacune d'elles puisse vivre d'une vie intense. Or le canton, à nos yeux, possède plus d'éléments de vitalité : quoique nous regrettions qu'il ne soit pas généralement double de ce qu'il est en popu-

lation et en étendue, nous pensons qu'il doit devenir le rouage principal de notre nouveau système de décentralisation. Pour les routes, pour les écoles, pour l'assistance même, pour la police surtout, ce doit être la véritable unité administrative. Les petites communes rurales ne doivent conserver que des attributions très-limitées : elles sont trop morcelées, trop pauvres, trop inexpérimentées pour qu'on étende d'une manière large leur compétence et leur autonomie. Ni en Angleterre, ni en Italie, ni en Amérique, nulle part enfin d'aussi chétives circonscriptions n'ont été le pivot d'un régime de *selfgovernment* : c'est l'union de paroisses, c'est le township américain, c'est la grande commune italienne, qui se peuvent mouvoir dans un large cercle d'attributions. Que le canton devienne donc la base de notre système d'administration. Que l'assemblée cantonale, composée des délégués des conseils municipaux de chaque commune, y règle et y organise les travaux publics, l'enseignement scolaire et le service de la police. Ce sera le moyen d'échapper aux petites tyrannies qu'exercent trop souvent nos maires de village ; ce sera le moyen de développer sérieusement notre régime de viabilité et d'avoir à moindres frais une police rurale sérieuse. L'on profiterait de ce large développement de la vie cantonale pour constituer en unités particulières les villes dont la population est égale à la moyenne de la population des cantons ruraux. Le conseil municipal remplirait dans ces agglomérations urbaines les attributions du conseil cantonal. Ainsi serait résolu sans effort le problème de la distinction du régime urbain et du régime rural. Les agglomérations importantes constitueraient à la fois une commune et un canton et jouiraient à ce dernier titre d'une autonomie plus

grande que les chétives paroisses des campagnes. On rentrerait dans l'ordre naturel des choses; on se rapprocherait de la pratique des peuples les plus civilisés et les plus vigoureusement constitués; on éviterait les mille inconvénients que nous avons si souvent signalés dans cet ouvrage, et qui résultent de la déplorable et impraticable assimilation des agglomérations urbaines et des paroisses rurales.

Nul doute que les sous-préfets ne doivent disparaître. Le développement de l'autonomie départementale et de l'autonomie cantonale ne laisse plus de place à ces fonctionnaires. Que feraient-ils désormais, quand la commission permanente, formée de conseillers généraux, c'est-à-dire d'hommes du pays, sera quasi souveraine pour les intérêts départementaux, et quand les conseillers de canton seront investis de droits étendus pour les travaux publics, l'enseignement primaire et tous les services cantonaux? Quel contingent d'études et quelle part d'action pourraient apporter les sous-préfets à l'œuvre de l'administration décentralisée? Ce rouage administratif n'avait de raison d'être qu'au temps où les préfets étaient omnipotents et où l'administration était systématiquement enlevée aux hommes du pays. Mais, en disparaissant, les sous-préfets devront-ils être remplacés? Nous n'hésitons pas à répondre que non. Ce n'est passeulement la personne, ni le titre du fonctionnaire, c'est la fonction elle-même qui doit être supprimée. Le commissaire central sera investi, sous la direction du préfet, des attributions de police qui pouvaient appartenir au sous-préfet, ainsi que du soin de délivrer les certificats et les légalisations, dont le nombre devra être singulièrement réduit. Cette extension des pouvoirs du commissaire central ne sera pas pour lui un

bien grand surcroît de charge et n'entraînera pas l'obligation d'augmenter la position pécuniaire de cet agent de la force publique.

Ainsi, par ces diverses réformes, la suppression des conseils de préfecture, des arrondissements et des sous-préfets, la création des conseils cantonaux et des conseils régionaux, nous poursuivons un but facile à préciser, celui de remettre sans réserve l'administration locale entre les mains des hommes du pays. Le préfet ne conserverait plus que des attributions politiques et de police : ce serait le représentant de l'État, chargé de faire respecter les lois d'intérêt général : il aurait dans cette tâche pour principaux auxiliaires les commissaires de police centraux et cantonaux.

La réforme, pour être efficace, ne devrait pas s'arrêter à l'administration, elle devrait porter aussi sur notre organisation judiciaire. Que notre magistrature soit dépourvue de force, de science et d'autorité, que le nombre des sièges soit exubérant, c'est ce dont chacun se peut facilement convaincre. Il importerait de supprimer la plupart des tribunaux d'arrondissement, de réduire aussi le nombre des cours d'appel, et dans l'intérieur de chaque cour le nombre des chambres et des magistrats de chaque chambre. Ce n'est assurément commettre aucune exagération, que d'affirmer que notre personnel judiciaire peut être réduit avec avantage au tiers de l'effectif actuel. En doublant alors les traitements, on obtiendrait encore une économie pour l'État, tout en élevant notablement la situation des juges et leur influence dans le pays. On pourrait emprunter à l'Angleterre dans une faible mesure le système de ses magistrats de circuit. Nos juges de paix pourraient facilement être chargés de deux cantons, à la charge de

tenir audience une ou deux fois par semaine dans le chef-lieu de chacun d'eux : on augmenterait leur rémunération et l'on pourrait alors avoir des hommes plus instruits, plus capables et plus imposants. Il faut tenir compte des voies de communication établies depuis la fin du dernier siècle, c'est-à-dire non-seulement des chemins de fer, mais encore des grandes routes nationales ou départementales, des chemins de grande communication et même des chemins vicinaux, qui se sont depuis lors multipliés à l'infini. Tout cela nous permet de réduire notre outillage judiciaire en augmentant la valeur de chacun des rouages. La magistrature est une des principales pièces du *selfgovernment*, puisqu'elle est chargée dans ce système de juger les différends entre les communes, les départements, l'État et les particuliers. Aussi importe-t-il qu'elle ait des lumières, du prestige et de l'indépendance : trois choses qui ne se peuvent obtenir qu'au moyen de traitements, si ce n'est très-élevés, du moins notablement supérieurs aux traitements actuels.

Il ne faut pas oublier enfin que la famille et l'individu sont en tout état social les bases véritables de toute administration. Il n'y a pas de système libéral quand les droits des familles et des individus ne sont pas étendus et respectés. La vraie décentralisation ne consiste pas seulement à transporter d'une circonscription plus grande ou plus élevée à une circonscription plus petite et plus rapprochée, ou même d'un fonctionnaire à un conseil électif, la décision des affaires locales : elle consiste beaucoup plus à accroître la sphère d'action de l'individu et de la famille, à réduire au minimum possible les autorisations préalables et toutes les formalités dont le nombre excessif en France a étouffé l'esprit d'initiative. Aussi l'on aura beaucoup fait pour im-



planter en France le *selfgovernment*, si l'on confie peu à peu à des associations particulières ou à des groupes de citoyens certains services dont le monopole appartenait jusqu'ici à l'État. La dernière loi anglaise sur l'éducation primaire peut nous servir d'exemple à cet égard.

On sait que dans ce pays la surveillance et la direction des écoles appartiennent non aux conseils municipaux, mais à des commissions scolaires spéciales. Ainsi en devrait-il être chez nous ; c'est à des comités nommés directement et exclusivement par les pères de famille qu'il faudrait concéder le droit de diriger moralement l'école primaire, de choisir l'instituteur, etc. C'est confondre toutes les attributions et transformer les conseils municipaux en des corps tyranniques que de leur soumettre tous les intérêts sans exception qui se peuvent rencontrer dans la circonscription communale. Chez tous les peuples qui connaissent et qui pratiquent le *selfgovernment*, et qui respectent en même temps la liberté individuelle, on a toujours borné le rôle des corps municipaux à la gestion des intérêts généraux de la commune, on a confié au contraire à des commissions spéciales l'administration des hospices, des écoles et des autres établissements du même genre. Par ce moyen on recueille plusieurs avantages : d'abord on intéresse un plus grand nombre de citoyens à la chose publique, ensuite on ne fait pas à une oligarchie de quelques personnes une position trop grande dont elles finissent toujours par abuser. C'est précisément en exagérant les pouvoirs des maires et ceux des conseils municipaux que nous rendons très-difficile l'établissement en France du *selfgovernment*. Nous créons une foule de petites tyrannies locales dont les populations sont bientôt lasses.

Nous avons exposé les réformes les meilleures, à notre sens, pour implanter sur notre sol le *selfgovernment*. Que l'on ne croie pas, d'ailleurs, que ce régime, pratiqué par les peuples les plus libéraux et les plus prospères, doive produire pour nous l'effet d'une baguette magique et nous ouvrir une ère de paix sans agitation, de stabilité sans lutte et de progrès sans effort. C'est un rude apprentissage que nous avons à faire. Jusqu'à ce que nous soyons habitués aux fatigues et aux labeurs de l'administration du pays par lui-même, bien des récriminations sans doute s'élèveront, bien des regrets pour l'ancienne centralisation. Il nous faudra de la force d'âme, de la suite dans les idées, de la prévoyance aussi et même de la foi pour continuer et mener à bonne fin une épreuve dont les commencements seront pénibles. On ne refait pas en un clin d'œil des mœurs invétérées et soutenues par des traditions séculaires souvent glorieuses. A l'homme qui s'est laissé bercer dans une existence inerte et somnolente il en coûte de prendre subitement une vie active, d'exercer ses membres et ses muscles ; si salulaire que puisse être ce régime à la longue, il imprime d'abord une violente secousse à l'organisme : les caractères faibles préfèrent ne pas rompre avec leurs habitudes, ou bien après une épreuve de peu de temps ils se lassent et se découragent, puis retournent bientôt à leur langueur accoutumée. Que la France ait la résolution et la persévérance nécessaires pour triompher de l'épreuve du *selfgovernment*, c'est pour nous plutôt un désir qu'une croyance. Mais en dehors de la décentralisation pratiquée sur une large échelle, nous ne voyons rien qui puisse donner à notre pays de la consistance et de la force. S'il persévère dans les vieux errements, il sera bien-

tôt aux mains du parti radical, qui s'en servira comme d'un jouet. Tout au moins n'échappera-t-il pas à des convulsions profondes qui, souvent répétées, ébranlent l'organisme social et en rompent tous les ressorts. C'est dans le *selfgovernment* seulement que le parti conservateur peut retrouver de la cohésion, se grouper avec union et se retremper le caractère : c'est par le *selfgovernment* que la nation sera au-dessus des aventures et à l'abri des aventuriers de tous les étages. Prenons donc courage, équipons-nous, marchons résolûment dans cette voie d'activité administrative ; ne nous laissons pas effrayer par les premiers obstacles : il y va du salut de la France ; la génération à venir nous bénira d'avoir secoué une léthargie qui nous eût menés insensiblement à l'abîme.

• FIN

## ANNEXES

---



# 1<sup>re</sup> ANNEXE.

Montant des taxes directes et indirectes et des autres sources de revenus formant le budget des localités du Royaume-Uni pour l'année 1868. (Extrait du Statistical Abstract for 1870, page 6.)

| PROVINCES.                   | TAXES LOCALES. |                                        |                                | AUTRES SOURCES DE REVENUS LOCAUX.        |                                      |                       |                      | TOTAL<br>DU BUDGET<br>des<br>RECETTES<br>DES LOCALITÉS. |
|------------------------------|----------------|----------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|----------------------|---------------------------------------------------------|
|                              | TAXES          |                                        | TOTAL<br>des<br>TAXES LOCALES. | MONTANT<br>DE VENTES<br>qu<br>de loyers. | SUBVENTIONS<br>gou-<br>vernementales | PRODUIT<br>D'EMPRUNTS | SOURCES<br>DIVERSES. |                                                         |
|                              | DIRECTES.      | INDIRECTES :<br>Péages,<br>redevances. |                                |                                          |                                      |                       |                      |                                                         |
|                              | liv. st.       | liv. st.                               | liv. st.                       | liv. st.                                 | liv. st.                             | liv. st.              | liv. st.             |                                                         |
| Angleterre et pays de Galles | 16,200,000     | 4,350,000                              | 20,550,000                     | 1,325,000                                | 1,225,000                            | 5,500,000             | 1,540,000            | 30,140,000                                              |
| Écosse.....                  | 1,500,000      | 500,000                                | 2,000,000                      | 450,000                                  | 200,000                              | 250,000               | 100,000              | 3,000,000                                               |
| Irlande.....                 | 2,284,000      | 283,000                                | 2,567,000                      | 69,000                                   | 78,000                               | 237,000               | 104,000              | 3,055,000                                               |
| Total pour le Royaume-Uni.   | 19,984,000     | 5,133,000                              | 25,117,000                     | 1,844,000                                | 1,503,000                            | 5,987,000             | 1,744,000            | 36,195,000                                              |

Ainsi, le total des dépenses des localités dans le Royaume-Uni était, pour l'année 1868, de 36,195,000 liv. sterl. : en calculant la livre sterling à 25 fr. 20 c., c'était une dépense totale de 912,314,000 francs.

Sur ce chiffre 19,984,000 liv. sterl., soit 503,576,800 fr., portaient directement sur la propriété foncière.

On voit combien les taxes locales sont plus élevées en Angleterre qu'en France, et combien la terre y est plus gravée

## 2° ANNEXE.

*Montant des diverses branches des dépenses locales dans chaque province du Royaume-Uni en l'année 1868. (Extrait du Statistical Abstract for 1870, page 6.)*

| NATURE DES SERVICES.                                                                                           | MONTANT<br>de<br>LA DÉPENSE.  | NATURE DES SERVICES.                                                                   | MONTANT<br>de<br>LA DÉPENSE. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| ANGLETERRE ET PAYS DE GALLES.                                                                                  | liv. sterl.                   |                                                                                        | liv. ster.                   |
| <i>Dans la métropole :</i>                                                                                     |                               | <i>Report.....</i>                                                                     | 17,734,717                   |
| Assistance des pauvres.....                                                                                    | 1,316,759                     | Pour l'entretien des routes par les comités des routes à barrières.....                | 1,059,073                    |
| Autres dépenses paroissiales payables sur le produit de la taxe des pauvres.....                               | 135,663                       | Pour les cimetières publics....                                                        | 179,365                      |
| Dépenses extraordinaires pour la construction ou la réparation de <i>workhouses</i> et d'asiles d'aliénés..... | 526,614                       | Pour services divers.....                                                              | 483,778                      |
|                                                                                                                | 1,979,036                     | <b>TOTAL des dép<sup>es</sup> locales dans les districts provinciaux...</b>            | <b>19,456,933</b>            |
| Dépenses particulières des <i>vestries</i> pour les routes, les égouts, les eaux, l'éclairage, etc.....        | 1,469,223                     | <i>Districts maritimes :</i>                                                           |                              |
| Travaux publics du Bureau Métropolitain.....                                                                   | 1,935,495                     | Pour la construction et l'entretien de ports de commerce...                            | 2,071,796                    |
| Commission des égouts de la Cité de Londres et autres travaux publics de la Cité.....                          | 1,771,096                     | Pour les phares et feux, le pilotage, etc.....                                         | 691,191                      |
| Police métropolitaine.....                                                                                     | 832,835                       | <b>TOTAL des dépenses locales dans les districts maritimes.</b>                        | <b>2,762,987</b>             |
| Cimetières publics.....                                                                                        | 30,000                        | <b>TOTAL des dép<sup>es</sup> locales en Angleterre et dans le pays de Galles.....</b> | <b>30,237,605</b>            |
| <b>TOTAL des dépenses locales de la métropole.....</b>                                                         | <b>8,017,685</b>              |                                                                                        |                              |
| <i>Dans les districts provinciaux (Country Districts (1)) :</i>                                                |                               | <b>ÉCOSSE.</b>                                                                         |                              |
| Assistance des pauvres.....                                                                                    | 6,181,300                     | Par les commissions paroissiales pour l'assistance des pauvres.                        | 1,002,803                    |
| Autres dépenses paroissiales payables sur le produit de la taxe des pauvres.....                               | 523,324                       | Pour les dépenses des comtés, police, prisons, routes.....                             | 210,000                      |
| Dépenses extraordinaires pour la construction ou la réparation de <i>workhouses</i> et d'asiles d'aliénés..... | 293,844                       | Pour les routes à barrières. ...                                                       | 217,094                      |
|                                                                                                                | 6,998,468                     | Police d'Edimbourg, etc.....                                                           | 138,511                      |
| Pour les dépenses des comtés : police, prisons, asiles d'aliénés, etc.....                                     | 2,319,348                     | Police de Glasgow, etc.....                                                            | 130,473                      |
| Dans les bourgs municipaux, pour les travaux publics, la police, etc.....                                      | 2,976,691                     | Services divers.....                                                                   | 813,786                      |
| Par les commissions locales en vertu de l'acte de 1858, pour l'éclairage, travaux, etc. ...                    | 4,040,292                     | <b>TOTAL des dépenses locales pour l'Ecosse.....</b>                                   | <b>2,512,667</b>             |
| Pour l'entretien des routes par les commissions des routes ( <i>highwayboards</i> ).....                       | 1,399,918                     | <b>DERNIÈRE ESTIMATION.....</b>                                                        | <b>3,000,000</b>             |
| <b>A reporter.....</b>                                                                                         | <b>17,734,717</b>             |                                                                                        |                              |
|                                                                                                                |                               | <b>IRLANDE.</b>                                                                        |                              |
| Dépenses locales en Angleterre et dans le pays de Galles....                                                   | 30,237,605 liv. sterl.        | Dépenses faites par les autorités locales des villes.....                              | 539,102                      |
| — en Ecosse.....                                                                                               | 3,000,000 —                   | Pour les routes, ponts, prisons, etc.....                                              | 1,122,084                    |
| — en Irlande.....                                                                                              | 3,055,000 —                   | Pour l'assistance des pauvres..                                                        | 920,837                      |
| <b>TOTAL des dépenses locales dans le Royaume-Uni.....</b>                                                     | <b>36,292,605 liv. sterl.</b> | Pour les ports.....                                                                    | 360,000                      |
|                                                                                                                |                               | Services divers.....                                                                   | 112,977                      |
|                                                                                                                |                               | <b>TOTAL des dépenses locales pour l'Irlande.....</b>                                  | <b>3,055,000</b>             |

(1) Les *country districts* embrassent toute l'Angleterre proprement dite en dehors de la métropole.

# TABLE DES MATIÈRES

---

|                   |     |
|-------------------|-----|
| AVANT-PROPOS..... |     |
| INTRODUCTION..... | vii |

## PREMIÈRE PARTIE

---

ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION LOCALE EN FRANCE ET  
EN ANGLETERRE. INSTITUTIONS. CORPS DÉLIBÉRANTS. ATTRI-  
BUTIONS.

### CHAPITRE PREMIER

|                                                           |   |
|-----------------------------------------------------------|---|
| Des divisions administratives en France et en Angleterre. | 1 |
|-----------------------------------------------------------|---|

### CHAPITRE II

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| De l'administration du département et de l'administration<br>du comté..... | 12 |
|----------------------------------------------------------------------------|----|

### CHAPITRE III

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| Des subdivisions administratives du département et du<br>comté..... | 62 |
|---------------------------------------------------------------------|----|

### CHAPITRE IV

|                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| Du régime municipal en France et en Angleterre..... | 73 |
|-----------------------------------------------------|----|

### CHAPITRE V

|                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------|-----|
| De l'organisation des grandes villes de Paris, Lyon et<br>Londres..... | 125 |
|------------------------------------------------------------------------|-----|

---



**DEUXIÈME PARTIE****ORGANISATION DANS LES LOCALITÉS DES DIFFÉRENTS SERVICES  
D'INTÉRÊT PUBLIC.****CHAPITRE PREMIER**

|                                            |     |
|--------------------------------------------|-----|
| De la police et de la sûreté générale..... | 147 |
|--------------------------------------------|-----|

**CHAPITRE II**

|                      |     |
|----------------------|-----|
| De la viabilité..... | 178 |
|----------------------|-----|

**CHAPITRE III**

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Du service de l'instruction publique dans les localités en<br>France et en Angleterre..... | 189 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

**CHAPITRE IV**

|                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------|-----|
| De l'assistance publique et des institutions de bienfaisance. | 225 |
|---------------------------------------------------------------|-----|

**CHAPITRE V**

|                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| De l'hygiène et des différents services qui se rattachent à<br>la police..... | 258 |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|

**CHAPITRE VI**

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| Des propriétés communes et du régime auquel elles sont<br>soumises..... | 279 |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|

---

## TROISIÈME PARTIE

DU SYSTÈME FINANCIER DES LOCALITÉS EN FRANCE ET EN  
ANGLETERRE.

## CHAPITRE PREMIER

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| Du vote de l'impôt ou de l'établissement des budgets locaux..... | 293 |
|------------------------------------------------------------------|-----|

## CHAPITRE II

|                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| De l'assiette de l'impôt ou de la nature des taxes locales. | 340 |
|-------------------------------------------------------------|-----|

## CHAPITRE III

|                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------|-----|
| De la levée de l'impôt et de la comptabilité des finances locales..... | 373 |
|------------------------------------------------------------------------|-----|

## QUATRIÈME PARTIE

|                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES DE L'ANNÉE 1871 EN<br>FRANCE ET LES MOYENS PRATIQUES DE DÉCENTRALISER. | 393 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Première annexe :</b> Montant des dépenses des localités dans le Royaume-Uni pour l'année 1868.....                            | 443 |
| <b>Deuxième annexe :</b> Détail des dépenses locales du Royaume-Uni par nature de services et par province pour l'année 1868..... | 444 |











OCT 17 1941



